

Terceiro setor e políticas públicas

RSP

Revista do
Serviço
Público

Ano 54
Número 2
Abr-Jun 2003

Ana Valeska Amaral

Nas últimas duas décadas, emergiram novas instituições que, preocupadas com problemas como meio ambiente, saúde, educação, assistência social e direitos humanos, não se encaixavam nas demarcações institucionais a que a sociedade tinha se acostumado. Não eram entidades governamentais, portanto, uma vez que não tratavam de serviço público nos moldes habituais nem de iniciativas do setor empresarial, que substituíam, lucrativamente, a ausência do poder público em atividades sociais.

Recentemente, o conjunto dessas instituições vem sendo denominado de terceiro setor, porque é identificado como ente intermediário entre o Estado e o mercado que atua, frequentemente, na provisão de bens de interesse de amplos segmentos da sociedade. Nesse conceito, estão incluídas tanto as instituições de cunho mais recente, como as organizações não-governamentais (ONGs), que se destacaram durante a década de 80 por sua luta em defesa do meio ambiente e dos direitos humanos, como as fundações e associações mais identificadas com filantropia empresarial e com movimentos sociais de base.

Nenhum dos estudiosos do terceiro setor ousa falar, com segurança, em números e funcionamento relativos a esse setor no país, porque as informações a respeito de quantas são e como funcionam as instituições sem fins lucrativos no Brasil são escassas e, quando existem, não são sistematizadas. Apesar disso, reconhecem sua vertiginosa expansão e o espaço político e econômico que começam a ocupar, inclusive quanto à oferta de postos de trabalho.

Os estudiosos apontam também estreitamento nas relações entre as entidades sem fins lucrativos e o Estado e o reconhecimento como interlocutor consistente para a “experimentação de novos modos de pensar

Ana Valeska Amaral é jornalista, pós-graduada em Políticas Públicas, mestre em Educação e membro da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental. Atualmente exerce atividades profissionais na Secretaria de Educação Superior, do Ministério da Educação.

Contato:

anavaleska_amaral@hotmail.com

e agir sobre a realidade social”, conforme definição de Cardoso (1997, p. 8). Essa aproximação, numa perspectiva internacional, está inserida no que se convencionou chamar de crise do Estado provedor, que busca por modelos alternativos de implementação de políticas sociais. Além disso, deve-se considerar a transformação das sociedades rumo a contextos democráticos, buscando novas fórmulas de participação social e índices elevados de responsabilização no uso de recursos públicos (*accountability*).

Em âmbito nacional, a expansão do terceiro setor é, em parte, fruto da redemocratização do país, que contribuiu com a proliferação e o amadurecimento de iniciativas da sociedade civil, e da crescente incorporação de noções como a responsabilidade social. Como todo processo histórico, essas mudanças têm influência externa, especialmente das ONGs e organismos de fomento e cooperação internacionais, mas é também resultado da própria trajetória brasileira. Sobre isso Nogueira afirma:

“A acelerada modernização econômica e social das últimas décadas promoveu uma inédita diferenciação sociocultural, multiplicou os interesses e estimulou a constituição de uma expressiva rede de organismos e associações. Articulando-se com a crise do regime autoritário e a dinâmica da transição democrática, esse processo dinamizou os sindicatos e permitiu o surgimento de numerosos sujeitos coletivos e de importantes movimentos libertários e de reivindicação. Nasceu daí uma sociedade civil inegavelmente encorpada, complexa e com grande potencial político, mas alimentada pela convicção de que se faria a si mesma na medida em que se diferenciasse e se opusesse, como um alter, ao Estado” (Nogueira, 1998, p. 215).

Este trabalho pretende contribuir para a reflexão sobre o contexto em que surgem e se desenvolvem relações de parceria para a implementação de programas sociais no âmbito de entidades do terceiro setor. Lançar luz sobre a idéia de parceria e sua relação com a gestão desses programas pode colaborar na compreensão das potencialidades e limites desse modelo de cooperação intersetorial.

O texto está dividido em cinco seções. Na primeira, discute-se a reconfiguração do Estado para atender a novas e velhas demandas sociais; na segunda, o limiar das noções de espaço público e esfera pública; na terceira, apresenta-se breve histórico sobre a inserção do terceiro setor no desenho de políticas sociais; na quarta, um panorama do terceiro setor; e, na última, aborda-se a gestão de programas sociais em entidades do terceiro setor, com descrição sucinta de diferenciais na gestão de duas experiências ligadas à área educacional.

Que desenho de Estado interessa ao atendimento das demandas sociais?

Embora as relações entre o terceiro setor e o Estado sejam interpretadas por alguns críticos como mercantilização de direitos, ou ainda, a desistência de gerar uma macropolítica estrutural para inscrever as ações sociais na caridade privada, essa aproximação pode, por outro lado, ser interpretada à luz de um paradigma colaborativo entre as formas de o Estado atuar.

No Brasil, a partir da Constituição de 1988, muitas propostas foram colocadas em prática, no sentido de reformar o Estado para a construção de novo modelo de desenvolvimento. Nogueira (1998, p. 118) ressalta que a questão da estabilidade econômica, do equilíbrio macroeconômico, no final do anos 80 e início dos 90, subordinou, não só no Brasil, mas em toda a América Latina, o tema da reforma do Estado¹.

Há mais de uma década, num fórum² cujo tema era a modernização do país, Abranches (1991, p. 57) afirmava que, “apesar do apelo das investidas neo e ultraliberais, firmou-se consenso majoritário – fortalecido pela análise empírica do desempenho dos países industrializados – de que a solução real dos problemas estava na busca de novas formas de compatibilidade entre a esfera do mercado e a esfera do Estado”.

De acordo com Diniz (1998, p. 3-6), há uma espécie de consenso negativo a respeito do modelo de atuação do Estado, que não se presta às necessidades atuais, mas grandes desacordos quanto ao caminho desejável.

Mas, afinal, que Estado se deseja construir para se cumprir uma agenda repleta de novos e velhos desafios?

Nogueira (op.cit., p. 13) aponta que a crise do Estado jamais poderia ser solucionada com uma simples negação do Estado, visto que este “é simultaneamente passado e presente e, em boa medida, futuro (...)”. O autor, cioso do processo histórico de construção do Estado brasileiro, relata que sua reforma precisa recuperar o sistema de representação política e reverter o estado precário de mobilização da sociedade.

Destaca-se, portanto, a importância de que a sociedade civil ganhe capacidade de mobilização e articulação política para construir-se como espaço público capaz de contrabalançar o poder do Estado. O aumento dos níveis de comprometimento dos diferentes atores e a retomada de perspectiva positiva para a política – no intuito de buscar o seu próprio sentido – são reforçados como fatores fundamentais para que seja possível cumprir os desafios da agenda do século XXI. Nogueira acrescenta que a construção de novos modelos de relacionamento entre Estado e sociedade, cujo padrão histórico sempre foi de baixa qualidade, não deve ser bandeira associada, exclusivamente, ao neoliberalismo (Nogueira, op. cit. p. 15-17, 155).

Em sua visão, o motor da reconstrução do Estado é o aprofundamento da democratização. Assim, a multiplicação dos espaços sociais, a expansão de novas formas de solidariedade, cooperação e participação democrática é que garantirão a convivência no longo período de maturação das reformas. Ele alega que o Estado precisa de transparência, da conjunção da democracia representativa com a democracia participativa, de inovação política e institucional, de participação popular nas decisões e operações estatais e, mais importante, de real responsabilização governamental (Nogueira, op.cit., p. 194).

Assim, o Estado deve reencontrar formas de se financiar e de focar o cidadão, legitimando sua intervenção, “agora não mais como guia onipotente e onipresente da modernização, mas como coordenador e efetivo planejador dos esforços em prol do desenvolvimento, como instrumento de requalificação e revalorização das pessoas, como parceiro da iniciativa privada, das organizações e dos membros da sociedade” (Nogueira, op. cit., p. 195).

Esse entendimento reforça a centralidade do conceito de *accountability* em qualquer proposta de aperfeiçoamento da ação estatal. O conceito de *accountability* refere-se à responsabilização, à prestação de contas das instituições e dos agentes encarregados de administrá-las. Segundo Branco (1999, p. 2), ela se traduz “pela responsabilidade do agente tanto pela tomada de decisões como por sua implementação; pela obrigação de prestar contas tanto por ações como por omissões”.

A *accountability* referida aqui não trata da responsabilidade subjetiva e, em decorrência, deve ser exigida de fora para dentro. E quanto mais consolidados os valores democráticos, mais esta é uma prática absolutamente rotineira. Campos (1990, p. 34) afirma que o exercício da *accountability* é determinado pela frequência e qualidade das relações entre governo e cidadão, mas ressalta que “uma sociedade precisa atingir certo nível de organização de seus interesses públicos e privados, antes de tornar-se capaz de exercer controle sobre o Estado”.

Kliksberg (2000, p. 2-3) afirma que o Estado do século XXI é inaugurado com a exigência fundamental de compatibilizar globalização econômica e crescimento tecnológico com equidade e desenvolvimento humano. Confrontando os avanços científico-tecnológicos nas áreas de comunicações, informática, robótica, biotecnologia, genética e os ganhos nos níveis de competitividade e produtividade das unidades empresariais com o padrão de desenvolvimento social, equidade, pobreza e problemas sociais em geral, o autor pergunta: “*Cómo lograr capturar productivamente para beneficio del género humano en general los tan promisorios avances tecnológicos y productivos? Qué nuevas instituciones y reglas se necesitan?*”

Para o autor, urge a conformação do que ele chama de “Estado social inteligente”, que se concentra em funções estratégicas, com capacidade gerencial e desenho institucional adequados ao cumprimento eficiente de suas funções. Diante da magnitude dos problemas sociais da atualidade, o papel do Estado como agente e fomentador de mudanças da realidade socioeconômica se revalorizou substancialmente. Na verdade, diz ele a certa altura, um de seus papéis-chave deve ser justamente agregar aliados para enfrentar essas graves questões.

“Um Estado inteligente na área social não é um Estado mínimo, nem ausente, nem de ações pontuais de base assistencial, mas um Estado com uma “política de Estado”, não de partidos, e sim de educação, saúde, nutrição, cultura, orientado para superar as graves iniquidades, capaz de impulsionar a harmonia entre o econômico e o social, promotor da sociedade civil, com um papel sinérgico permanente” (Kliksberg, 1998, p. 48).

Kliksberg aponta que a atualização do papel do Estado, num contexto de complexificação das demandas e de necessidade da diversificação da ação estatal, inclui convocar os diferentes atores sociais (governos, empresas, sociedade civil, organismos internacionais, etc.) a compartilharem responsabilidades. Isso não significa, porém, que o Estado esteja dispensado de se reformar e aperfeiçoar seu padrão de intervenção na área social.

“Se creyó que los problemas podían ser resueltos delegándolos en buena parte en el mercado. Hay numerosas discrepancias entre la lógica del mercado y características estructurales de los problemas sociales. Se creyó por otra vía que por el solo camino de la misma sociedad civil podría darse solución a los problemas. Esta parece un camino lleno de promesas interesantes, pero la experiencia está indicando que sociedades civiles en muchos casos profundamente debilitadas por los mismos problemas sociales con las del mundo en desarrollo, tienen limitaciones fuertes para de por sí afrontar dichos problemas” (Kliksberg, 2000, p. 15).

Há, conforme o autor, amplo espaço para a revalorização das políticas públicas. A revalorização do Estado no campo das políticas sociais não precisa remeter, necessariamente, a mais discussões polarizadas acerca de seu papel. Convida, na verdade, à reflexão sobre a possibilidade de um modelo diferente, em que seja renovada a capacidade organizacional do Estado, para que possa, de fato, formular, implementar, fomentar e coordenar políticas públicas, como também ser capaz de articular redes produtivas com a participação das variadas expressões da sociedade civil,

de modo a encontrar soluções viáveis e diversificadas para a grande cesta de problemas sociais. Em resumo, o Estado poderia não só fortalecer suas políticas sociais, aperfeiçoando sua estrutura para ganhar eficiência no processo e melhores resultados, como poderia ir além, superando suas limitações, mediante o estabelecimento de mecanismos alternativos de atuação.

Dentre as linhas aventadas por Kliksberg (2000, p.17) para organizar esse Estado renovado, destaca-se a idéia de tecer redes intersociais. Propõe-se a construção de redes orientadas para contribuir na resolução dos problemas sociais, nas quais se utilize o melhor dos diferentes atores sociais, possibilitando sua complementação:

“Las redes intersociales son un tramado complejo. Significan diversos actores con experiencias diferentes, lenguajes distintos, poca práctica de trabajar unos con otros, prejuicios mutuos. Se requiere para montarlas, y hacerlas funcionar, una acción sistemática y laboriosa. El Estado social inteligente debería desarrollar las capacidades respectivas que implican, entre ellas, habilidades de concertación, de negociación, de planeamiento conjunto, de crear diseños organizativas muy ágiles y abiertos.” (op. cit., p. 24).

Espaço público e esfera pública não estatal

Arendt (2000) diz que, com o surgimento da cidade-estado, o cidadão passou a pertencer a duas ordens de existência: a esfera privada e a pública, que corresponderiam, respectivamente, à esfera da família e à da política. O exercício de sua condição humana está tanto na primeira quanto nesta “segunda vida”, a *bios politikos*.

“O que torna o homem um ser político é sua faculdade de agir; ela o capacita a se unir a seus pares, atuar de comum acordo e partir para metas e empreendimentos que nunca lhe passariam pela cabeça, sem falar nos seus desejos reais, se não lhe tivesse sido dada a dádiva de iniciar coisas novas” (Arendt, 1999, p. 152).

Aproximando-se de Arendt, Nogueira (1998, p.15-19) diz que política é uma práxis, mas, sobretudo, uma perspectiva para o discernimento de questões fundamentais da existência coletiva. É assim que política se confunde com espaço público, “território onde é possível expor e transformar interesses” e este, por seu turno, numa noção ampliada, não está

estritamente vinculado ao Estado, mas, sim, ao exercício democrático. Para Nogueira, a comunidade política que se almeja resultará “da síntese de novas formas societais de organização e participação e de novas formas estatais de representação e decisão” (Nogueira, op. cit., p. 20).

Vale registrar, porém, que a expressão “esfera pública”, nesse processo histórico, aproxima-se de esfera do poder público³ (Habermas, 1984, p. 31). Num sentido estrito, a expressão “esfera pública” como espaço exclusivo de atividades do Estado pode ser sinônimo para “esfera governamental”. Uma das discussões presentes na reforma do Estado é a desvinculação do termo “esfera pública” de “ordem estatal”, ampliando o leque de formas de poder político, instituições, objetivos e atores que ela poderia abranger como esfera pública não estatal.

A esfera pública não estatal é identificada, nesse contexto, como espaço alternativo em que agentes não-governamentais se mobilizam em torno da defesa, produção e/ou distribuição de serviços/direitos sociais. O processo envolve concepções diferenciadas para as relações Estado–sociedade civil e para os conceitos de público e privado.

No que diz respeito à aproximação de instituições representantes dessa esfera pública não estatal e a ação governamental, há críticas apontando a terceirização e a privatização de atividades do Estado. O privado, nessa perspectiva, não estaria ligado apenas a mercado, mas abrangeria os setores lucrativo e não lucrativo, incluindo todo o movimento associativista que as entidades do terceiro setor representariam.

Tal como Kliksberg evoca as “falsas oposiciones” entre Estado, mercado e sociedade civil, Franco (2000, p. 84-85) chama de “falsos dilemas” as discussões sobre a substituição do Estado por ocasião da análise das parcerias público-privadas (entre organizações governamentais e instituições do terceiro setor) na oferta de serviços sociais. O autor afirma que os problemas sociais brasileiros requerem o esforço simultâneo e articulado de várias frentes e que o fortalecimento da sociedade civil e a multiplicação de experiências de parceria têm papel decisivo na reinvenção institucional do Estado e da sociedade de bem-estar.

Reestruturação das políticas sociais: como o terceiro setor se insere

A idéia de passar em revista as relações Estado–sociedade no processo de reforma do Estado esteve um pouco presente em algumas mudanças propostas e/ou implementadas no campo das políticas sociais. O marco histórico dessa etapa é a Constituição de 1988.

Os princípios de consolidação da rede de proteção social brasileira que marcaram a abertura democrática desde o seu nascedouro foram: centralização política e financeira no poder Executivo Federal, fragmen-

tação institucional, exclusão da participação social e uso clientelístico da máquina pública.

A Constituição Federal aprovada em 1988 trouxe avanços no que se referia ao padrão então vigente de proteção social. As inovações visavam ao adensamento do caráter redistributivista das políticas sociais, bem como de maior responsabilidade pública na sua condução e participação popular no seu controle.

Segundo Draibe (1990, p. 35), essas alterações na política social brasileira abriram perspectivas para novos desenhos institucionais, novos modos de operação de parte dos programas sociais. Ela identifica-os em três níveis: a) o político-institucional – o “localismo” como espaço político e institucional para uma relação mais efetiva entre demandado e demandantes; b) o social – a elevação da participação popular nas políticas públicas por meio de conselhos e outros mecanismos, como fator de reorganização do controle social; e c) o das relações entre o Estado, o setor privado lucrativo e o setor privado não lucrativo na produção e oferta de bens e serviços sociais, recriando a trama de interações entre esses agentes.

Concentrando a análise neste último item, observa-se que, nos dois governos Fernando Henrique Cardoso (1995-1998 e 1999-2002), foram implementadas propostas que buscavam inspirar-se nesse modelo. Pode-se separá-las em dois conjuntos de experiências: as Organizações Sociais (OS) e a Comunidade Solidária.

O Programa Nacional de Publicização, integrante do Plano Diretor da Reforma do Estado (Brasil, 1995), lançado no primeiro mandato, consistia na “publicização de serviços não-exclusivos de Estado”, no qual o projeto das Organizações Sociais era descrito como nova forma de prestação de serviços sociais ou

“(…) o movimento em direção ao setor público não estatal, no sentido de responsabilizar-se pela execução de serviços que não envolvem o poder de Estado, mas devem ser subsidiados pelo Estado, como é o caso dos serviços de educação, saúde, cultura e pesquisa científica” (Brasil, 1997, p. 3).

A publicização⁴ desses serviços seria feita mediante sua transferência para entidades qualificadas como Organizações Sociais (Lei nº 9.637/98), que se inseriam no marco legal vigente sob a forma de associações civis sem fins lucrativos, de direito privado. A novidade estava na sua flexibilidade administrativa e na habilitação para receber recursos públicos e administrar bens e equipamentos do Estado. O controle dos resultados seria feito por meio do contrato de gestão e o controle social, por meio dos conselhos de administração⁵.

A Comunidade Solidária, por sua vez, foi lançada em 1995 com a proposta de criar novos canais de participação e fomentar ações de combate à pobreza e de promoção do desenvolvimento social (Oliveira, 2000, p. 23).

Oliveira (op. cit., p. 24) destaca como tripé básico das ações desenvolvidas pela Comunidade Solidária: a) focalização nos setores sociais mais vulneráveis; b) participação de atores públicos e privados e ampliação das parcerias entre Estado e sociedade; e c) experimentação de novos modelos e padrões de atuação para melhoria das possibilidades de eficiência e sustentabilidade de um programa social.

A Comunidade Solidária optou por arquiteturas institucionais envolvendo o Estado, empresas privadas e representantes da sociedade civil. Entre as iniciativas geradas, podem ser citados os programas Alfabetização Solidária, Capacitação Solidária, Universidade Solidária e Fortalecimento da Sociedade Civil.

Essa articulação multiplicaria a capacidade de ação, construiria redes de relacionamento e arremeteria recursos. Para Oliveira (2000, p. 27),

“Atualmente, o ambiente está muito mais propício às parcerias e às alianças, o que não ocorria cinco anos atrás, quando ainda existia muita resistência e preconceito recíproco. Para muitas pessoas, no mundo das ONGs, colaborar com o governo equivaleria a aceitar uma cooptação, revalidando uma ação política do governo estabelecido. Já no governo, muitos temiam que a colaboração com as ONGs viesse a representar uma abdicação pelo governo de suas competências e responsabilidades. Muitas dessas resistências foram superadas pela própria dinâmica da colaboração”.

A idéia de parcerias

No discurso documental acerca da missão e das estratégias da Comunidade Solidária, é recorrente a noção de colaboração e parceria. A colaboração é viabilizada, fundamentalmente, pela via das parcerias.

Leporace (2000, p. 101), discutindo o uso do termo “parceria” nos programas governamentais, apresenta três conceitos bastante articulados entre si:

“(…) Parceria (...) define-se como uma ação instrumental cujos eventuais benefícios desencadeados, teoricamente, revertem para todos os envolvidos” (apud Sampaio e Rodrigues).

“(…) uma relação entre uma instituição pública ‘e outros organismos, onde todas as partes mantêm sua liberdade constitucional

de ação, mas concordam em colaborar na realização de alguns objetivos comuns', dado que a colaboração é vista como vantajosa em relação à ação individual" (apud Baêta).

"No campo das políticas públicas o termo vem sendo utilizado na construção de 'arquiteturas institucionais' capazes de ampliar a capacidade de ação do Estado na concepção e implementação de projetos e processos, induzindo a co-responsabilidade social de distintos atores na consecução de um objetivo comum, no caso o interesse público" (apud Santos e Ferrugem).

Leporace (op. cit., p. 100) cita ainda um estudo⁶ realizado pela ENAP Escola Nacional de Administração Pública, em que 70% dos gerentes do Plano Plurianual (PPA) 2000-2003 indicaram que seus programas estão articulados com algum tipo de parceria e apontaram esse fator como relevante no desempenho alcançado. O dado demonstra a importância de se avançar no conhecimento das parcerias público-privadas, discutindo, inclusive, sua conveniência e racionalidade atualmente.

Para entender o terceiro setor

Salamon e Anheier (1998), num estudo comparado sobre o *nonprofit sector*⁷ em países em desenvolvimento, constataram sua importância crescente para o que chamaram de 'infra-estrutura cívica', ou, por assim dizer, seu surgimento como atores relevantes nos processos políticos e econômicos. Porém, a despeito do destaque que o terceiro setor ganhou nos últimos anos, permanece restrita a compreensão de como e por que isso se dá.

O Brasil, incluído como objeto desse estudo na América Latina, mantém três lacunas de informação sobre o setor. Faltam dados básicos descritivos das organizações da sociedade civil sem fins lucrativos (número, tamanho, áreas de atividade, distribuição geográfica, fontes de recursos, etc.), há confusão ou imprecisão conceitual-legal entre a multiplicidade de formas e os propósitos dessas instituições e, por último, um vazio teórico, isto é, a ausência de esforço teórico apropriado para entender o setor no contexto nacional. O preenchimento dessas lacunas permitiria que o tema fosse estudado e avaliado dentro de parâmetros e perspectivas locais, sem repetir ou adaptar teorias elaboradas em países economicamente centrais, com tradições culturais diferenciadas e caminhos diversos na construção de seus processos políticos e socioeconômicos.

"Far from helping to elucidate the nonprofit sector in such countries, in fact, the prevailing theories may help to reinforce

the long-standing myth that nonprofit organizations, voluntary associations, charity and philanthropy are basically 'western' phenomena that do not naturally exist in the developing world. This makes it hard to come to terms with the obvious growth of such organizations in recent years, or the clear presence of antecedent organizations. (...) It also limits our ability to fashion policies that might promote this sector or enhance the positive contributions it can make" (Salamon; Anheier, 1998, p. 4).

Analisando as características dos países que compuseram seu estudo⁸, recém-industrializados ou economicamente periféricos, Salamon e Anheier (op. cit.) fazem algumas observações:

a) baixa renda *per capita* sugere quantitativos relevantes em termos de carência educacional, de cuidados médicos e sanitários, nutrição, emprego, etc. e, portanto, um espaço considerável para atuação do terceiro setor. O grande problema – já apontado por Kliksberg anteriormente – é que, em sociedades como essas, o próprio terceiro setor é restrito pela falta de recursos e desorganização institucional;

b) a classe média urbana desempenha papel relevante na formação do terceiro setor em função de suas habilidades técnicas e políticas para alavancar o desenvolvimento organizacional das instituições, de seu acesso mais fácil aos meios de comunicação e formadores de opinião, de sua contribuição profissional aos projetos. *"As a general rule, therefore, the larger the urban middle classes, the more fully developed the nonprofit sector is likely to be"*;

c) governos autoritários tendem a inibir o desenvolvimento do terceiro setor, uma vez que a liberdade para manifestar-se e associar-se contribui para o florescimento das organizações. É razoável acreditar que, em contextos democráticos, os indivíduos e entes não estatais se encontrem mais confortáveis para promoverem ações, discussões ou projetos em comum;

d) baixos níveis de gastos governamentais na área social não favorecem o crescimento do terceiro setor. Salamon espousa a teoria de que a complementaridade de pontos fortes e fracos dos dois setores favorece atuação cooperativa, e não excludente. *"The growth of state social welfare spending can therefore be expected to stimulate, not detract from, the growth of nonprofit activity(...)"*;

e) há conexão entre religião e o terceiro setor, especialmente nas motivações de voluntariado e filantropia. A ligação, no entanto, é mais significativa para as tradições judaico-cristãs. No Brasil, essa conexão está especialmente presente na ala mais "tradicional" ou mais antiga do terceiro setor, identificada com atividades caritativas e assistenciais da Igreja Católica ou de instituições a ela vinculadas.

O arcabouço teórico que explica a origem e a expansão dessas organizações, bem como sua própria definição, ainda está sendo delineado. Essa constatação decorre da própria variedade terminológica que a bibliografia especializada utiliza: setor sem fins lucrativos, entidades da sociedade civil, setor independente, setor voluntário, setor filantrópico, terceiro setor, para citar alguns. A literatura mais recente tem procurado delimitar esse universo, pontuando características gerais que possam identificar essas organizações, já que a falta de precisão conceitual dificulta não só a análise como o próprio conhecimento do setor.

Salamon apresenta conceito interessante, que, embora relativamente amplo, é delimitado por algumas características que o identificam:

“Embora a terminologia utilizada e os propósitos específicos a serem perseguidos variem de lugar para lugar, a realidade subjacente é bem similar (...) a qual faz emergir um expressivo ‘terceiro setor’ global, que é composto de: a) organizações estruturadas; b) localizadas fora do aparato formal do Estado; c) que não são destinadas a distribuir lucros auferidos com suas atividades entre os seus diretores ou entre um conjunto de acionistas; d) autogovernadas; e) envolvendo indivíduos num significativo esforço voluntário” (Salamon, apud Fernandes, 1994).

Na América Latina, o conceito desenvolveu-se sob a égide da expressão “não-governamental”, mas, na realidade, não se limita às ONGs⁹. Genericamente, ele se refere às organizações da sociedade civil (OSCs), de direito privado e sem fins lucrativos¹⁰. A idéia é que o escopo de atuação dessas entidades distingue-se das esferas estatal e empresarial por essas duas características. Seu fim deve ter caráter público, isto é, deve estar ligado ao interesse de amplos segmentos da sociedade¹¹.

No Brasil, os movimentos sociais¹² – e o respectivo impulso associativista que eles geraram – tiveram importante papel na formação e expansão do terceiro setor. Muitos dos movimentos sociais ajudaram a sociedade a vislumbrar as possibilidades do agir em coletividade sobre questões cotidianas, como sugere Arendt.

No período autoritário, com os mecanismos de representação política e comunicação vigiados pela ditadura militar, o trabalho comunitário cresceu e as ações locais dispersaram-se nos mais variados feitiços. De certa forma, a limitação dos mecanismos de integração vertical para fazer ecoar as demandas sociais e o cerceamento das manifestações populares (1964-74) propiciou que, seja unidos em torno da resolução de problemas comuns, seja em busca de via de acesso para demandá-la às autoridades, a atenção dos indivíduos migrasse para a comunidade e se multiplicassem as associações, principalmente as de moradores.

Com a redemocratização, a efervescência social gerou intensa atividade associativista, com novas organizações despontando e outras modificando seu padrão de atuação. Elas também ficaram mais visíveis, ganharam destaque na mídia e nas políticas públicas e tornaram-se mais secularizadas.

Na década de 90, surgiram outras formas de interação para o enfrentamento dos problemas socioinstitucionais, e os hábitos organizacionais e gerenciais se alteraram. Em muitas entidades, especialmente naquelas identificadas como ONGs, a improvisação cedeu espaço a uma estrutura mais organizada de trabalho, em especial com a figura do “projeto”. Ganhou-se em institucionalização e profissionalização.

Atualmente, há um número significativo de entes do terceiro setor dispostos a ocupar espaços como atores sociais e políticos e a combinar a defesa da cidadania e da democracia participativa com iniciativas imediatas e colaborativas para os problemas sociais.

No rastro dessas mudanças, alterou-se também o padrão de relacionamento das entidades do terceiro setor com o governo e o mundo empresarial. O que antes era visto como incompatibilidade nos modelos de atuação passou a ser repensado, diante das necessidades sociais e do contexto de pobreza e violência progressivas.

A diversificação de objetivos e perfis das organizações da sociedade civil surgidas, as suas relações com o governo, a idéia de filantropia empresarial e de voluntariado, entre outras, são questões importantes que contribuem para a compreensão desse tema.

A gestão de programas sociais e as parcerias

A mobilização por caminhos de convergência entre as organizações da sociedade civil, o Estado e a iniciativa privada tem partido tanto de órgãos governamentais quanto dos demais atores sociais. Conhecer esse movimento de aproximação é interessante para os gestores de políticas públicas. Entre diferentes perspectivas, a análise pode ser feita no bojo de mudanças político-institucionais que surgem, como tema de debate ou prática efetiva, na administração do Estado e de muitas empresas.

Em primeiro lugar, destaca-se a necessidade de aprimorar a ação estatal e de aproximá-la da sociedade civil, fortalecendo novos espaços de interlocução e de construção do controle social, além do interesse e da necessidade de os governos viabilizarem novas formas de implementação de programas sociais que façam frente à multiplicidade de temas e prioridades que se acumulam nas agendas de políticas públicas nacionais¹³.

Em segundo lugar, destaca-se a identificação de diferentes formas de atuação do setor privado em relação aos problemas sociais do país. Seja por razões de *marketing* institucional, seja pela emergência de uma espécie de responsabilidade social, é possível detectar, conforme demonstram pesquisas do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), coordenadas por Anna Peliano (Peliano; Beghin, 2000), “ações sociais” conduzidas ou patrocinadas pelo setor privado¹⁴.

A pesquisa Ação Social das Empresas¹⁵ realizada pelo Ipea em 1999 confirma que é considerável a presença da iniciativa privada no atendimento a demandas sociais. Peliano e Beghin (2000, p. 56) relatam que o volume de recursos destinados pelas empresas a ações sociais é expressivo, cerca de R\$3,5 bilhões, que correspondem a cerca de 1% da receita bruta das empresas da Região Sudeste. Vale destacar a análise que fazem da isenção fiscal:

“Os benefícios fiscais pouco contribuíram para aumentar os recursos aplicados e o uso de incentivos ficou restrito a apenas 8% das empresas. Isso se deve, segundo as informações coletadas, ao baixo valor dos benefícios concedidos, à inadequação da legislação às atividades realizadas ou, ainda, à falta de conhecimento dos incentivos existentes” (Peliano; Beghin, 2000, p. 56).

Assim, não é desprezível, seja do ponto de vista sociológico, seja do econômico, a constatação de número crescente de iniciativas sociais levadas a efeito por meio de modelos cooperativos entre diferentes atores. Nesses casos, a gestão de programas sociais implementados por entidades do terceiro setor é, freqüentemente, viabilizada por meio de parcerias públicas ou privadas, ou ainda público-privadas¹⁶.

A gestão de programas é, com grande recorrência, um ponto problemático de iniciativas desenhadas e levadas a cabo por formuladores/ implementadores de políticas públicas. Com o objetivo de identificar deficiências e fortalecer o *modus operandi*, garantindo a efetividade das ações, têm se buscado, muitas vezes, fórmulas alternativas de gestão.

Nesse sentido, pode ser relevante conhecer a gestão de programas sociais desenvolvidos por entidades do terceiro setor e, em decorrência, detectar possíveis contribuições que possam estar sendo geradas por elas nesse tema, ainda que em escala diminuta.

Falconer (s.d.) destaca como dimensões especiais da gestão de entidade do terceiro setor: capacidade de articulação, sustentabilidade, qualidade dos serviços e *stakeholder accountability*. Essas categorias podem ser entendidas como:

- **capacidade de articulação:** o modo como se articulam e se desenvolvem as parcerias. Além disso, é relevante conhecer o papel de cada agente nessas parcerias;

- **sustentabilidade**: capacidade de captar recursos financeiros, materiais e humanos e organizá-los de maneira a permitir o cumprimento dos objetivos definidos para os programas;

- **qualidade de serviços**: existência de práticas gerenciais de acompanhamento e avaliação dos serviços prestados e dos resultados alcançados;

- **stakeholders accountability**: cumprimento da responsabilidade de prestação de contas perante os atores sociais que têm interesses diante da instituição, em especial os doadores de recursos financeiros.

Aprofundando a interação entre essas categorias e a idéia de parcerias, cabe perguntar: Como se relacionam os instrumentos de gestão e a capacidade de construção de parcerias nas entidades do terceiro setor? Ou, mais explicitamente: Como a gestão de programa implementado por entidade do terceiro setor pode favorecer a construção de parcerias público–privadas? Se existe, qual é a correlação entre a profissionalização da gestão de entidades do terceiro setor e sua capacidade de agregar e manter parceiros com a finalidade de cumprir os objetivos para os quais existem?

A profissionalização, nesse contexto, está vinculada à presença de algumas características ou instrumentos de gestão (capacidade de articulação, sustentabilidade, qualidade de serviços e *accountability*) que podem tornar mais viáveis e possíveis de institucionalização e continuidade as parcerias envolvidas, como aspecto mais relevante que outros, como o “dono” do projeto, o apelo social do tema, urgência midiática da questão.

Nesse campo, também são pertinentes as seguintes questões:

a) a existência regular de algumas características de gestão pode representar bons indicadores para a análise e seleção de entidades que têm potencial para fazer uso efetivo dos recursos recebidos dos parceiros, sejam financeiros, materiais ou humanos. Em conjunto, eles são capazes de traçar um “cenário” para o administrador público e/ou privado sobre a confiabilidade e viabilidade das relações institucionais que estuda estabelecer;

b) a legislação brasileira sempre procurou dissociar a existência de entidades sem fins lucrativos da idéia de profissionalização. A profissionalização da gestão, inclusive a possibilidade de remuneração de dirigentes – como preconiza a lei das Oscips –, pode não ser, necessariamente, fonte de corrupção e desvirtuamento das ações das entidades sem fins lucrativos. Ao contrário, pode, quando bem construída, funcionar como aliada na necessidade de probidade, *accountability* e controle social;

c) algumas características da gestão podem funcionar como indicadores de “confiabilidade” interna e externa, conforme mencionado anteriormente, mas podem ainda revelar, em alguma medida, os aspectos

inovadores de gestão que teóricos do terceiro setor alegam estar presentes nessas iniciativas.

A partir de análise¹⁷ das categorias anteriormente referidas da gestão do Programa Alfabetização Solidária, nascido da Comunidade Solidária e implementado por entidade especificamente criada para esse fim, a Associação de Apoio ao Programa Alfabetização Solidária (AAPAS), e do Programa Acelera Brasil (PAB), do Instituto Ayrton Senna (IAS), permite-se destacar alguns pontos interessantes.

No Alfabetização Solidária, ressaltam-se como diferenciais na gestão de programas sociais: a articulação, em grande escala, e a participação ativa, no processo de implementação do programa, de instituições de ensino superior de perfis distintos (federais, estaduais, particulares); a articulação de parcerias pontuais, contribuindo dentro de sua característica e possibilidade/vontade para o projeto em tela, e não somente com recursos financeiros; a agilidade demonstrada para, após a identificação de problema relevante na implantação do Programa, planejar e executar ação para reduzi-lo – por exemplo, o lançamento do Projeto Ver, que visa combater os índices altos de evasão dos alunos devido a problemas de visão.

E, por fim, a idéia de construir “cenários” para planejar a execução das atividades do programa, tendo em vista circunstâncias diversificadas e imprevisíveis de aporte de recursos. A medida objetiva respeitar um princípio básico em iniciativas do gênero, que é não frustrar a expectativa e o empenho dos envolvidos no processo, em especial os jovens e adultos analfabetos.

No segundo caso, a análise das categorias selecionadas permitiu conhecer melhor a gestão do Programa Acelera Brasil (PAB), do Instituto Ayrton Senna, que desenvolve, também, outras iniciativas nos campos da saúde, do esporte, da comunicação e da arte.

A implementação do Programa Acelera Brasil envolve parceiros executores, parceiros técnicos, agentes políticos e aliados estratégicos. Estes últimos atuam como financiadores do custo do PAB em municípios que não têm recursos para assumi-lo. O instituto não desenvolve estratégias proativas de captação de dinheiro, pois conta com fonte própria de recursos – um negócio de licenciamento da imagem e das marcas ligadas ao piloto Ayrton Senna, cujas receitas são dirigidas exclusivamente à implantação de projetos sociais do instituto.

Como aspectos diferenciais da gestão, pode-se distinguir a idéia de tecnologia social¹⁸ que o IAS adotou para desenvolver e testar metodologias de intervenções em problemas sociais e, posteriormente, disponibilizá-las a órgãos públicos e privados para disseminação e aplicação em larga escala. A estratégia de aprovisionar recursos financeiros para alguns projetos – que podem ser selecionados pelo critério de priorização – parece-nos, do ponto de vista das entidades do terceiro setor, bastante pertinente e uma

medida que garante a continuidade de iniciativas exitosas e, mais uma vez, evita frustrar os beneficiários mobilizados.

De modo geral, foi possível constatar que a articulação de parcerias é vista por essas entidades como etapa absolutamente necessária à implementação de programas. Essa postura relaciona-se com questões importantes para o terceiro setor, que, de alguma forma, estão presentes nas categorias de gestão mencionadas: a diversificação de financiamento, a captação de diferentes formas de contribuição (recursos materiais, técnicos, serviços, equipamentos, etc.), a autonomia, a efetividade dos serviços, entre outras.

Também essa postura coaduna-se com a proposta de modelo colaborativo de alguns autores, entre eles Kliksberg (2000), que discutem a reforma do Estado como caminho para ampliar os espaços de interlocução, construir organizações flexíveis, fortalecer as possibilidades de interação entre os diferentes atores, viabilizando modos não lineares de defesa e construção do espaço público.

Com base na análise, pode-se afirmar que sustentabilidade e capacidade de articulação aproximam-se à medida que a clareza de objetivos, a eficiência na gestão dos recursos próprios e/ou captados e a utilização de estratégias diversificadas para viabilizar as ações produzem resultados positivos, expansão de atendimento dos beneficiários, institucionalização dos programas e subprodutos, isto é, impactos não previstos inicialmente. O que se viu, entretanto, é que elas não se bastam em si. O círculo virtuoso precisa ser alimentado por outras fontes.

Todo esse conjunto de “produtos” (resultados positivos, expansão e institucionalização dos programas, efeitos indiretos, entre outros) é decorrência também da preocupação com a qualidade do trabalho e com a prestação de contas permanente. A credibilidade dessas instituições é construída a partir da qualidade do serviço que prestam e da transparência com que atuam. Porém, ela não se constrói sozinha, é fundamental que haja um fluxo regular de informação junto aos parceiros e beneficiários para que seja possível conhecer e avaliar os resultados da ação.

Assim, a construção da credibilidade da instituição do terceiro setor junto à sociedade civil e ao governo se alicerça em gestão profissional, isto é, em grupo de instrumentos de gestão: a concepção de ações sustentáveis; a convocação de parceiros para colaborar, para fazer junto; a preocupação com a compatibilidade dos serviços que estão sendo oferecidos e as necessidades dos indivíduos; e a comunicação/divulgação da utilização dos recursos, das dificuldades, dos problemas enfrentados e das soluções desenhadas, dos produtos gerados de forma esperada e inesperada durante o processo. Essas características da gestão, em seu conjunto, podem ajudar a traduzir essa credibilidade de algo intangível em indicadores observáveis, capazes de viabilizar ou até mesmo potencializar a atuação em parcerias.

Ainda no que diz respeito à sustentabilidade, observou-se a presença significativa do governo – em seus diferentes níveis – financiando as ações dos programas analisados. Essa segunda constatação remete a algumas observações sobre esse relacionamento.

A relação entre o setor público e as organizações da sociedade civil, no que diz respeito à implementação de programas sociais, caracterizou-se predominantemente, até há bem pouco, pelo repasse de recursos a entidades de cunho assistencialista. Foi o caminho encontrado para estender o braço do Estado a pessoas desassistidas, carentes, idosas, sob situação de risco, etc. As denúncias de corrupção, de desvio de verbas, de mau uso dos recursos e a constituição de comissão parlamentar de inquérito no Congresso Nacional colocaram sob suspeita esse caminho.

Esses dois casos analisados parecem constituir-se em amostras incipientes de um padrão de relacionamento diferenciado, um pouco mais identificado com o que poderia ser chamado de paradigma colaborativo em ações sociais, isto é, uma arquitetura baseada em parcerias que concordam voluntariamente em reunir-se para desenvolver algum tipo de serviço ou fornecer algum produto.

Essa distinção pode ser atribuída, fundamentalmente, a três aspectos:

a) No discurso das instituições foi possível detectar o anseio por se constituírem em nova faceta dessa relação. Nela, os atores estariam mais conscientes de suas funções, mas, de algum modo, interagindo e colaborando em função de um programa, de um objetivo comum.

b) Essas instituições agregam um diferencial em sua gestão, seja a capilaridade e a competência técnica obtida com o envolvimento de diferentes instituições de ensino superior no projeto, caso da Aapas, seja com a proposta de desenvolver o que o IAS chama de tecnologias sociais, que podem ser metodologias de aprendizagem, de gestão, entre outras, para disponibilizá-las e disseminá-las a quem desejar reaplicá-las.

c) Elas representam também a construção de interações entre esses dois atores e o setor empresarial, um terceiro elemento que encorpa a “novidade”.

A percepção da parceira como recurso que agrega valor às ações contribui para um entendimento de que, para haver mais terceiro setor, não é preciso haver menos Estado. O paradigma pode, como propõem Kliksberg (2000) e Salamon (1995), ser transportado do conflito para a cooperação. Parece-nos que a análise pelo ângulo do conflito entre essas duas esferas empobrece a questão, restringindo-a à única possibilidade de significar a redução ou omissão do papel do Estado sobre suas obrigações constitucionais.

Por outro lado, as razões para a colaboração não precisariam vincular-se a crises ou limitações do Estado de bem-estar, mas à construção de interações mais profícuas entre este e a sociedade.

Assumindo que pode haver fórmulas de colaboração entre o terceiro setor, o setor privado lucrativo e o Estado, que há possibilidades de agregar

resultados positivos por meio dessas parcerias e de impactar as comunidades atendidas, além da introdução de diferenciais de gestão, há, conforme se detectou, a questão da limitação de financiamento do setor.

Com a incorporação do conceito de responsabilidade social em parte do mundo empresarial, parece consolidar-se um nicho para crescimento de doações e financiamento de projetos sociais por empresas. As pesquisas realizadas pelo Ipea demonstraram o crescimento dessa tendência no país. Entretanto, como se viu nesses casos, o Estado é protagonista do papel de financiador. O financiamento estatal do terceiro setor é significativo, mesmo nas sociedades em que o associativismo e a filantropia são noções mais institucionalizadas, como na norte-americana (Salamon, 1995).

Em face desse aspecto, parece-nos pouco realista acreditar que o terceiro setor poderia assumir, gradativamente, as funções do Estado como fornecedor de serviços sociais. Isso implicaria seu financiamento maciço, com desregulamentação da ação estatal e perda de autonomia, de flexibilidade de ação e do espaço para o exercício de inovações na gestão do setor sem fins lucrativos.

Com base na análise feita, mais crível é o caminho de adensamento de seu papel de interlocutor, de introdutor de “tecnologias sociais” (no sentido usado pelo Instituto Ayrton Senna), de articulador de parcerias, com atuação principal ou secundária na gestão de programas sociais decorrentes desses processos, e de captador de recursos do setor privado, que de outra forma não seriam mobilizados para programas sociais. Esta última característica parece-nos de extrema relevância para subsidiar a análise da oportunidade e viabilidade do terceiro setor no cenário brasileiro.

Conclusão

As organizações do terceiro setor podem contribuir para viabilizar certos programas sociais. Elas são um ponto de recepção e mobilização de empresas e pessoas físicas dispostas a doar recursos, serviços e materiais em benefício de ações sociais. Estão, dessa forma, numa posição privilegiada de intermediar e canalizar esforços para realizar projetos. Nisso pode estar seu maior mérito.

Diante do número de demandas com que o país ainda se defronta, em especial, na área de educação, em que os problemas, em sua maioria, têm raízes na desigualdade social, na pobreza, no desemprego, enfim, em condições externas à escola, essa questão nos parece pertinente.

A complexidade no encaminhamento de problemas sociais, como afirmam as próprias entidades, justifica as parcerias, a busca por soluções alternativas, por estratégias diversificadas de intervenção social.

Nesse sentido, as arquiteturas montadas pelas entidades sem fins lucrativos são as mais distintas. A riqueza de sua existência pode estar

justamente na diversidade de estruturas e experiências que implementam, bem como nas soluções encontradas para proporcionar maior efetividade às suas propostas. Além disso, os impactos de suas ações precisam ser identificados e divulgados. São eles que fornecem nova geração de intervenções e parcerias e retroalimentam o processo. Por essa razão, destaca-se mais uma vez a necessidade de atenção à categoria da qualidade e *accountability*, que fornece insumos para a reflexão sobre o que está sendo realizado.

Outro aspecto interessante da relação é o efeito deflagrador que os programas implementados por entidades do terceiro setor podem exercer sobre os investimentos em políticas públicas. Nesse sentido, eles estão ligados à priorização do atendimento de alunos repetentes, que oneram e sobrecarregam fisicamente os sistemas de ensino, e à expansão do atendimento à educação de jovens e adultos, conforme determina a Constituição de 1988.

A capacidade de desencadear novas políticas públicas e processos de interação e co-responsabilidade entre a sociedade civil, o Estado e as empresas privadas parece-nos uma contribuição tangível que pode ser dada pelas entidades do terceiro setor. Mais correto seria dizer que essas questões são extremamente relevantes, mas não bastam por si. É indispensável que sua existência – e o financiamento que ele acarreta para os setores público e privado justifique-se por sua capacidade em realizar e construir caminhos para o encaminhamento de problemas sociais, apoiada numa gestão profissional.

Notas

- ¹ Diniz também sugere que, na proposta neoliberal, o desenho do novo Estado ficou atrelado às reformas e prioridades econômicas, sendo seus parâmetros exclusivamente econômicos, o que terminou por restringir a reforma do Estado às metas de corte de gastos e redução do déficit público (Diniz, 1998, p. 6).
- ² O fórum nacional “Idéias para a Modernização do Brasil” aconteceu em novembro de 1988, no Rio de Janeiro, e reuniu economistas, sociólogos e cientistas políticos de diversas correntes ideológicas. A proposta, em época de redemocratização e pós-constituente, era discutir os rumos do país. Os temas cobriram, além da crise e modernização do Estado, inflação, estratégia industrial e tecnológica para a próxima década. Ainda hoje são promovidos fóruns anuais com linha de organização semelhante.
- ³ “O poder público se consolida em algo antitético e que apenas é tangenciável por aqueles que lhe são meros subordinados e que, de início, só encontram nele a sua própria definição negativa. Pois eles são as pessoas privadas que, por não terem cargo burocrático no Estado, estão excluídos da participação do poder público. Nesse sentido estrito,

‘público’ torna-se sinônimo de estatal; o atributo não se refere mais à ‘corte’ representativa, com uma pessoa investida de autoridade, mas antes ao funcionamento regulamentado, de acordo com as competências de um aparelho munido do monopólio da utilização legítima da força. O poderio senhorial transforma-se em ‘polícia’; as pessoas privadas, submetidas a ela enquanto destinatárias desse poder, constituem um ‘público’” (Habermas, 1984, p. 31-32).

- ⁴ Pereira (1997) afirma que parte da reforma do Estado pode ser entendida como processo de criação ou de transformação de instituições, de forma a aumentar a governança e a governabilidade. Propõe, para esse fim, os processos de privatização, publicização e terceirização. Nesse sentido, descreve publicização como o processo de transferência dos serviços competitivos ou não exclusivos realizados pelo governo para instituições de direito privado, sem fins lucrativos.
- ⁵ Arantes (2000, p. 9) define organizações sociais (OS) como “ONG clonada nas incubadeiras do Estado”.
- ⁶ Pesquisa ENAP (2000). O perfil dos gerentes e expectativas de capacitação em gerência de programas.
- ⁷ Termo usado pela literatura americana para o conjunto das entidades privadas sem fins lucrativos que se dedicam a prestar serviços sociais ou promover direitos.
- ⁸ Importante considerar que o conjunto de características referidas por Salamon e Anheier pertence a países bastante distintos em termos culturais e econômicos. São eles: Brasil (América Latina), Gana (África), Egito (representando o mundo árabe), Índia (Sul da Ásia) e Tailândia (Sudoeste Asiático). Os autores reconhecem essas diferenças e explicam “(...) *these five countries have a combination of common features and clear differences of the sort we were seeking*” (1998, p. 5).
- ⁹ “A caracterização das ONGs como “aquilo que não é governo” revela a dificuldade de os Estados apreenderem a verdadeira natureza de um fenômeno que tem suas raízes em “outro lugar” que não a esfera estatal, com uma história, valores e modos de atuação originais. A ninguém ocorreria definir um cidadão como aquele que não é governo. Do mesmo modo, ninguém diria que o fundamento da cidadania é não ser Estado. Significativamente, nos Estados Unidos, sociedade em que o Estado nunca foi percebido como referência estruturadora da vida social, as organizações de cidadãos são definidas por outra expressão: “sem fins lucrativos” (*not-for-profit*). Curiosamente, persiste a noção de uma definição pela negativa, embora aqui a referência diferenciadora seja o mundo das organizações privadas operando no mercado, em busca do lucro” (Miguel Darcy Oliveira, apud Coelho, 2000, p. 62).
- ¹⁰ Segundo Paes, em termos do Direito brasileiro, “(...) o denominado terceiro setor compõe-se de entes coletivos, pessoas jurídicas de direito privado, configurados, de acordo com o Código Civil Brasileiro, em sociedades civis sem fins lucrativos, associações civis e fundações de direito privado. Todas são entidades de interesse social e apresentam, como característica comum a todas elas, a ausência de lucro e o atendimento de fins públicos e sociais” (Paes, 1999, p. 53).
- ¹¹ Essa última característica contempla uma discussão presente em alguns estudos sobre o terceiro setor no Brasil. Ela demarcaria a diferença entre as entidades instituídas com fins públicos e aquelas instituídas em prol de interesses coletivos privados (ou mútuos), como um clube de filatelistas, por exemplo. Em função dessa diferença de objetivos, explicam alguns estudiosos, as entidades não poderiam ser tratadas, na forma da lei, de igual maneira. Demandam, assim, o reconhecimento da diferença de propostas (coletivo/mútuo x público) e a atualização da legislação brasileira. “Segundo Franco, somente podemos dizer que têm fins públicos aquelas organizações do terceiro setor que produzem bens ou serviços de caráter público ou de interesse geral da sociedade” (Coelho, 2000, p. 59).

- ¹² Apesar de bibliografia razoável sobre o tema, o conceito de movimentos sociais permanece bastante fluido nas ciências sociais¹². Gohn aponta-o como “problema não resolvido”, assim como sua distinção de outras ações coletivas e de um evento mais recente, as organizações não-governamentais. A autora afirma que, de modo geral, “os movimentos transitam, fluem e acontecem em espaços não consolidados das estruturas e organizações sociais” (Gohn, 2000, p. 12).
- ¹³ A Lei nº 9.790/99, que introduziu a figura da Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip), tem como objetivos estabelecer uma qualificação que responda às formas recentes de atuação das entidades do terceiro setor, incentivar a parceria com o Estado e implementar mecanismos adequados de controle social e responsabilização. A criação da figura da Oscip é uma tentativa, ainda a ser avaliada, de organizar e estimular as relações entre o Estado e o terceiro setor, buscando, inclusive, minimizar o risco de irregularidades e desvios de dinheiro público, com a criação de uma comissão de avaliação de desempenho e a contratação de auditoria independente, quando o valor do projeto exceder um teto determinado.
- ¹⁴ Analisando o caso nacional por meio de estudo preliminar da Assessoria de Relações Comunitárias (Arco), de 1993, Silva (1996) destaca que a noção de “empresa cidadã” ganha força nos círculos empresariais brasileiros, haja vista o número crescente de empresas que apresentam projetos ao prêmio ECO. Criado em 1982 pela Câmara Americana de Comércio, o prêmio ECO tem como objetivo divulgar e incentivar o papel social das empresas privadas.
- ¹⁵ A etapa realizada em 1999 abrangia uma amostra de 1.752 empresas da Região Sudeste do país. O estudo constitui-se no primeiro perfil das atividades filantrópicas do empresariado brasileiro, num universo de micro, pequenas, médias e grandes empresas.
- ¹⁶ A opção pela expressão “parcerias público-privadas” fundamenta-se no enquadramento jurídico-legal das instituições envolvidas.
- ¹⁷ As informações integram dissertação de mestrado apresentada pela autora à Universidade de Brasília (UnB).
- ¹⁸ Tecnologia social é entendida pelo Instituto Ayrton Senna como o conjunto de conhecimentos, sistematizados por meio de metodologias e oriundos de experiências que se mostraram eficazes, cuja função é ajudar a instrumentalizar novas ações e a gerar modelos que possam ser distribuídos em escala.

Referências bibliográficas

- ABRANCHES, Sergio H. A reforma do Estado: premissas, princípios, propostas. In: VELLOSO, João Paulo dos Reis. *O leviatã ferido: a reforma do Estado brasileiro*. Fórum Nacional Idéias para a Modernização do Brasil. Rio de Janeiro: José Olympio, 1991. p. 55-80.
- AMARAL, Ana Valeska. *O Programa Alfabetização Solidária e o Programa Acelera Brasil: um estudo de dois casos de parcerias e alianças do terceiro setor com atores governamentais e empresariais*. 2002. Tese (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação. Universidade de Brasília. Brasília.
- ARANTES, Paulo Eduardo. Esquerda e direita no espelho das ONG’s. In: *ONGs-Identidade e Desafios Atuais*. São Paulo, 2002. p. 3-27. (Cadernos ABONG, n. 27).
- ARENDE, Hannah. *Crises da República*. 2. ed. São Paulo: Perspectiva, 1999.

- _____. *A condição humana*. 10 ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2000.
- BRANCO, Vera. Além das boas intenções: responsabilidade e visibilidade dos provedores sociais filantrópicos nos EUA e no Brasil. Rede de Informações para o Terceiro Setor. 1999. Disponível em: www.rits.org.br.
- BRASIL. Presidência da República, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Câmara da Reforma do Estado. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília, 1995.
- _____. Secretaria de Reforma do Estado. *Organizações sociais*. Brasília, 1997.
- CAMPOS, Anna Maria. Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português? *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro. p. 30-50, 1990.
- CARDOSO, Ruth. Fortalecimento da sociedade civil. In: IOSCHPE, Evelyn Berg. *3ª setor: desenvolvimento social sustentado*. São Paulo: Paz e Terra. 1997. p. 7-12.
- COELHO, Simone C. T. *Terceiro setor: um estudo comparado entre Brasil e Estados Unidos*. São Paulo: Senac, 2000.
- DINIZ, Eli. Globalização, ajuste e reforma do Estado: um balanço da literatura recente. *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, Rio de Janeiro. p. 3-24, 1998.
- DRAIBE, Sônia. As políticas sociais brasileiras: diagnósticos e perspectivas. In: DRAIBE, S. *Para a década de 90: prioridades e perspectivas de políticas públicas*. Brasília, Ipea, 1990. p. 1-66.
- FALCONER, Andres P. *A promessa do terceiro setor*. Centro de Estudos do Terceiro Setor da Universidade de São Paulo. Disponível em: www.rits.org.br.
- FERNANDES, Rubem César. *Privado, porém público: o terceiro setor na América Latina*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1994.
- FRANCO, Augusto. O que está por trás da nova lei do terceiro setor. OSCIP. *A Lei 9.790/99 como alternativa para o terceiro setor*. Brasília: Comunidade Solidária, 2000.
- GOHN, Maria da Glória. *Teoria dos movimentos sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos*. 2. ed. São Paulo: Loyola. 2000.
- HABERMAS, Jürgen. *Mudança estrutural da esfera pública*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.
- KLIKSBERG, Bernardo. *Repensando o Estado para o desenvolvimento social: superando dogmas e convencionalismos*. São Paulo: Cortez, 1998.
- _____. *Como reformar el Estado para enfrentar los desafíos sociales del 2000?* Washington-DC: INDES/BID, 2000. Mimeografado.
- LEPORACE, Maria Márcia. Parceria na execução de atividades do governo federal: o Programa Ano 2000. *Revista do Serviço Público*, Brasília, DF, ano 51, n. 4, p. 99-130, out./dez. 2000.
- NOGUEIRA, Marco Aurélio. *As possibilidades da política: idéias para a reforma democrática do Estado*. São Paulo: Paz e Terra, 1998.
- OLIVEIRA, Miguel Darcy de. O que é o Conselho da Comunidade Solidária. In: CARDOSO, Ruth et. al. *Estratégias inovadoras de parceria no combate à exclusão social* (Org.). Brasília: Comunidade Solidária, PNUD e Unesco, 2000. p. 23-30.
- PAES, José Eduardo Sabo. *Fundações e entidades de interesse social: aspectos jurídicos, administrativos, contábeis e técnicos*. Brasília: Brasília Jurídica, 1999.
- PELIANO, Anna Maria M. (Coord.); BEGHIN, Nathalie. A iniciativa privada e o espírito público. *Revista de Políticas Sociais – Acompanhamento e Análise*. IPEA, Brasília, p. 55-57, 2000.
- PEREIRA, Luís Carlos Bresser. *A reforma do Estado nos anos 90: lógica e mecanismos de controle*. 1997.

SALAMON, Lester M. (Coord.); ANHEIER, Helmut K. *The nonprofit sector in the developing world*. Great Britain: Manchester University Press, 1998. (Johns Hopkins Nonprofit Sector Series).

SALAMON, Lester M. *Partners in public service: government-nonprofit relations in the modern welfare State*. United States: The Johns Hopkins University Press, 1995.

SILVA, Luíza Mônica A. *A filantropia empresarial: um estudo exploratório de algumas fundações metropolitanas de São Paulo*. 1996. Tese (Mestrado). Universidade de Brasília, Brasília.

Terceiro setor e políticas públicas

Ana Valeska Amaral

Teóricos apontam um estreitamento nas relações das entidades do terceiro setor com o Estado. Esta aproximação, numa perspectiva internacional, está inserida no que se convencionou chamar crise do Estado provedor e, portanto, na busca por modelos alternativos de implementação de políticas sociais.

No âmbito nacional, a expansão do terceiro setor é, em parte, fruto da redemocratização do país, com a proliferação e o amadurecimento de iniciativas da sociedade civil.

Este trabalho pretende contribuir para a reflexão sobre o contexto onde surgem e se desenvolvem essas relações. Parece-nos que lançar luz sobre a idéia de parceria pode colaborar na compreensão das potencialidades e limites desse modelo de cooperação intersetorial.

Tercer sector y políticas públicas

Ana Valeska Amaral

Algunos teóricos señalan la tendencia a un estrechamiento en las relaciones de las entidades del tercer sector con el Estado. Esta aproximación, en una perspectiva internacional, está insertada en lo que pasó a llamarse crisis del Estado proveedor y, por lo tanto, en la búsqueda por modelos alternativos de implementación de políticas sociales.

A nivel nacional, la expansión del tercer sector es, en parte, fruto de la redemocratización del país, con la proliferación y la maduración de iniciativas de la sociedad civil.

Este trabajo pretende contribuir para la reflexión sobre el contexto donde surgen y se desarrollan esas relaciones. Nos parece que ilustrar sobre la idea de la alianza puede contribuir para la comprensión de las potencialidades y límites de ese modelo de cooperación intersectorial.

Third sector and public policies

Ana Valeska Amaral

Theoreticians have been drawing our attention to the increasingly closer relations between third-sector organizations and the State. From an international perspective, these closer relations are being fostered by what is now referred to as the crisis of the welfare State and, therefore, they emerged from the search for alternative models for implementing social policies.

Domestically, the expansion of the third sector resulted, in part, from Brazil's redemocratization process and from the proliferation and maturing of civil-society initiatives.

This text intends to foster reflections on the context in which these relations emerge and develop. We think that shedding light on the idea of partnership can help us to reach a better understanding of the potential and limitations of this inter-sectoral cooperation model.

Ana Valeska Amaral é jornalista, pós-graduada em Políticas Públicas, mestre em Educação e membro da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental. Atualmente exerce atividades profissionais na Secretaria de Educação Superior, do Ministério da Educação.

Contato:

anavaleska.amaral@hotmail.com

