

XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires, 2009.

Novos arranjos institucionais entre governo local e organizações não governamentais no enfrentamento das questões sociais.

Ana Marcia Fornaziero Ramos.

Cita:

Ana Marcia Fornaziero Ramos (2009). *Novos arranjos institucionais entre governo local e organizações não governamentais no enfrentamento das questões sociais*. XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-062/962>

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.

Novos arranjos institucionais entre governo local e organizações não governamentais no enfrentamento das questões sociais

Ana Marcia Fornaziero Ramos

Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC SP

Programa de Pós Graduação em Ciências Sociais

Doutoranda em Ciências Sociais

marcia_ramos@terra.com.br

1) INTRODUÇÃO

Este ensaio tem o objetivo de contribuir com as discussões sobre formas e arranjos institucionais entre governos locais e organizações não governamentais no enfrentamento das questões sociais. Diferentes formas podem ser adotadas para o enfrentamento da questão social, sendo a parceria entre o setor público e o setor privado sem fins lucrativos, uma delas.

A partir do estudo de várias experiências estudadas no Brasil, ficaram claras iniciativas de governos locais que estabeleceram uma nova relação com a sociedade, para a provisão de serviços públicos e para a formulação e implementação de políticas, que deram resultados positivos.

Contudo, é necessário avançar em definições acerca de como se dão essas relações, quais tipos de vínculos podem e devem ocorrer, necessitando conhecer melhor e estudar esta forma conjunta de gestão.

Apesar da presença de Entidades Sociais atuando sobre a questão social ter larga tradição no Brasil, a expansão de iniciativas civis variadas, cujo número de organizações e de iniciativas privadas, que atuam em benefício público, tem aumentado. Assim, a sociedade está se defrontando cada vez mais com a presença de organizações privadas na construção de uma esfera de interesse público (estatal e não estatal). Estas organizações têm, muitas vezes, procurado substituir o Estado em suas responsabilidades. Neste ensaio se advoga que o Estado não pode repassar sua competência de gerir políticas públicas e de garantir atendimento universalizado. No entanto, acredita-se que na agenda de Reforma do Estado na área social devem surgir novas formas de articulação com a sociedade civil e com o setor privado, visando à garantia da provisão de serviços públicos. Novas formas não querem dizer transferência de atribuições, mas sim significa a possibilidade de realizar a construção de um plano de trabalho conjunto que possa garantir uma operação em rede de serviços e assim assegurar direitos de cidadania .

A pobreza, como muitos autores já argumentaram, não é uma questão somente de renda, passa pela dignidade, pela construção da cidadania, pela redução da desigualdade e da exclusão social, chegando ao acesso a bens e direitos sociais de provisão coletiva (SPINK, 2002). Encontrar parceiros que atuem em conjunto para o enfrentamento das questões sociais é compartilhar valores e compromentimentos, que implicam em relações substantivas e co-responsabilidades em ações que possam vir ao encontro da inclusão social.

Experiências têm mostrado a importância do nível local na gestão dos serviços públicos à população, quanto à sua eficácia, ao seu alcance e à sua qualidade. Entretanto, há diferentes pontos de vista sobre em qual *locus* seria mais efetiva e eficaz a gestão das políticas públicas, assim há teóricos que apontam os problemas que poderiam surgir em relação à descentralização e a seu *locus* da ação. Dentro do enfoque da descentralização, ganha força a busca por novas formas de articulação entre o governo local e a sociedade civil, visando garantir a provisão de serviços públicos, substituindo o modelo de provisão estatal por um modelo em que o Estado deixa de ser o provedor direto exclusivo e passa a ser o coordenador e fiscalizador de serviços que podem ser prestados pela sociedade civil ou em parceria com esta.

Para o desenvolvimento desse ensaio, será apresentada de forma sucinta uma revisão do referencial teórico que permeia o assunto: Reforma do Estado, Descentralização, Governo Local, Entidades Sociais, Política de Assistência Social, Novos Arranjos Institucionais para Gestão Social.

2) DEBATES ACERCA DO ESTADO, DESCENTRALIZAÇÃO, GOVERNO LOCAL E NOVOS ARRANJOS INSTITUCIONAIS

Discutir novos arranjos institucionais entre Governo e Sociedade Civil implica em discutir novas formas de parcerias dentro de um contexto de mudança. A partir de autores pesquisados sobre o tema – Parcerias¹ – constatou-se dentre outros aspectos, que a necessidade da busca de parcerias surgiu a partir da necessidade de Reforma do Estado para que este, mudando papel e competências, conseguisse responder de forma eficiente e eficaz às demandas sociais, econômicas e políticas.

A crise do Estado e do padrão de intervenção estatal na economia e nas áreas sociais se inseriu dentro de um movimento de redefinição da ordem econômica mundial, de reorganização do capitalismo e de crise fiscal². A partir da década de 70, a crise na economia mundial, agravada pela queda do petróleo, por inflações altas, crise fiscal e endividamento do Estado, provocou o questionamento do papel que o Estado, até então, vinha desempenhando.

O padrão da relação entre Estado e Sociedade que se mantinha, desde o pós-guerra nos países de economia capitalista, ou seja, de forte intervenção estatal na economia e de presença decisiva na provisão de serviços públicos, foi abalado (FARAH, 2000). Questionou-se o papel do Estado como produtor de bens, provedor de serviços públicos de bem estar e como interventor no mercado e na economia.

Durante a década de 80, propostas de corte neoliberal formularam programas de ajuste para a América Latina, tendo como principais eixos a redução do tamanho do Estado, a desregulamentação da economia e a abertura do mercado (PORTELLA FILHO, 1994). Outras correntes progressistas defendiam a necessidade de um Estado Forte, cujo papel deveria ser repensado na relação com o mercado e com a sociedade civil (GRAU, 1999).

Assim, a discussão sobre a crise do Estado e a necessidade de se ter uma agenda de reformas têm sido foco de atenção de muitos trabalhos (PRZEWORSKI 1999; ABRÚCIO 2000). Advoga-se, dentre muitas idéias, a necessidade de rever o papel do governo central, da adoção de novas estratégias de gestão, descentralização, o fortalecimento dos governos subnacionais e novas relações entre Estado e Sociedade.

Experiências estudadas comprovaram que iniciativas no governo local estabeleceram com sucesso e com resultados positivos uma nova relação com a sociedade para a provisão de serviços públicos e para a formulação e implementação de políticas. A proximidade tornaria o governo mais vulnerável

¹ Ver: Fingerhann e Loureiro (1992), SPINK (2001)

² Para aprofundamento ver: ABRÚCIO (2000); YASBECK (1995);

às pressões dos cidadãos, que poderiam aumentar, qualitativamente, suas informações e ter condições mais efetivas de reivindicar um bom serviço. Isso ampliaria as possibilidades de processar políticas que viessem ao encontro das reais necessidades, em contraste com políticas nacionais que impõem padronização de serviços.

Entretanto, há diferentes pontos de vista sobre em qual *lôcus* seria mais efetiva e eficaz a gestão das políticas públicas, tendo teóricos que apontam os problemas que poderiam surgir em relação à descentralização e a seu *lôcus* da ação.

Neste ensaio, advoga-se que a descentralização não significaria transferir atribuições de forma a garantir apenas eficiência, mas seria vista como redistribuição de poder, favorecendo a democratização das relações entre Estado e Sociedade e a democratização do acesso aos serviços (FARAH, 2000).

Assim, a descentralização, ao mesmo tempo em que fortalece o governo local, favorece a participação da sociedade civil na gestão de serviços de natureza pública e no atendimento às suas demandas, não desobrigando os governos da função de zelar e de garantir o atendimento e o acesso de toda a população a serviços públicos.

Dentro do enfoque da descentralização, ganha força a busca por novas formas de articulação entre o governo local e a sociedade civil, visando garantir a provisão de serviços públicos, substituindo o modelo de provisão estatal por um modelo em que o Estado deixa de ser o provedor direto exclusivo e passa a ser o coordenador e fiscalizador de serviços que podem ser prestados pela sociedade civil ou em parceria com esta (FARAH, 2000).

3) QUESTÃO SOCIAL: O PÚBLICO E O PRIVADO SEM FINS LUCRATIVOS

Historicamente, as Políticas Públicas no campo do Social implementadas pelo Estado em conjunto com as Entidades Sociais³ (ES), trazem marcas deixadas pela trajetória da benemerência e filantropia no Brasil. Por meio de uma relação complexa, e muitas vezes confusa, entre o público e o privado na prestação de serviços sociais, a história mostra que ao longo dos anos não houve uma preocupação em separar e definir papéis e responsabilidades, nem por parte do Estado nem das ES, no que se refere a quem caberia responder e atender as demandas da população advindas das questões sociais. Embora o Estado tenha tido diferentes posturas diante das questões sociais, em função dos diversos momentos políticos, ele sempre exerceu um papel de subsidiário das ES, fornecendo apoios financeiros; móveis ou imóveis,

³ Também chamadas de Organizações Sociais sem fins lucrativos

incentivos fiscais e repasse de verbas para que as mesmas executassem serviços no campo da assistência social, os quais, de fato, seriam responsabilidade sua⁴.

Um conjunto de ES, confessionais e laicas, que possui larga tradição de atuação com as camadas pobres e discriminadas da sociedade, mantém longa trajetória de dependência do Estado e do financiamento governamental (RAICHELIS;1997).

As ES surgiram nos três primeiros séculos no Brasil, existindo *sob o monopólio quase que exclusivo da Igreja Católica, seguindo-se uma diversificação, sobretudo com as várias Igrejas Protestantes e os Grupos Espíritas* (LANDIM, 1993 p.35), permeadas por valores da caridade cristã e tendo como marca o trabalho voluntário.

O enfrentamento da questão social pelos governantes no Brasil não foi tratada de maneira homogênea (BELFIORE, et al, 1985), tendo tratamentos diferenciados, dependendo do estilo que cada Governo assumiu⁵, oscilando entre “caso de polícia” com ações repressoras, de regulação e de amenização de conflitos, (períodos 1937-45; 1964-85) e “questão política” (períodos 1945-64; a partir 1988) com a presença do Estado no enfrentamento das questões sociais, porém com ações parciais e fragmentadas. No entanto, em qualquer das maneiras como a questão social foi tratada, no âmbito da Assistência Social, os governos sempre incentivaram a ampliação e o surgimento constante de novas instituições públicas, semi-públicas e privadas (IAMAMOTO; 1993). A ampliação das ações na área social se deu por meio de acordos de “parceria” com as ES que, de início, ocorreram de maneira informal, sendo posteriormente formalizados por instrumentos jurídicos, como convênios, acordos de cooperação mútua, etc.. Segundo MESTRINER (2001) o repasse de verbas em forma de subvenções às Entidades Sociais fazia do Estado apenas um colaborador que se mantinha afastado dos problemas sociais, praticando a assistência social por intermédio das ações das Entidades Sociais, formalizadas por meio de convênios. As ES, no decurso da história tiveram diferentes estratégias de ação junto ao cotidiano da população, exercendo a prática da filantropia de diversas formas, inclusive com ações disciplinadoras coladas as ações dos governos, ou com ações de cunhos compensatórios, benemerentes, clientelistas e paternalistas (MESTRINER; 2001).

A partir da construção de um novo texto constitucional a área da Assistência Social foi legitimada como estratégia de enfrentamento da pobreza, conquistando espaço oficial e condições para a implementação de uma política pública, que se consagrou com a Lei Orgânica da Assistência Social⁶ (LOAS). As práticas assistencialistas e clientelistas começaram a ser confrontadas por novos movimentos sociais, organizações não-governamentais e movimentos de defesa de direitos que surgiram neste período.

⁴ Para aprofundar o assunto ver: IAMAMOTO e CARVALHO, (1993); LANDIM, (1993); MESTRINER, (2001).

⁵ Ver: MESTRINER, (2001).

⁶ Lei Federal 8742/93

Segundo MESTRINER (2001), pela propagação da idéia de cunho neoliberal de maior eficiência do setor privado na gestão da área social, começaram a ser mais numerosas as organizações não governamentais (ONGs) não só de defesa de direitos, mas executoras de projetos sociais com vieses progressistas e, geralmente, subvencionadas por recursos internacionais.

Essas organizações têm atuação nas mais diversas áreas, ocupando todos os espaços vazios deixados pelo Estado quanto à proteção social. Dessa forma, a implementação de bens e serviços assistenciais tem sido assentada no que se convencionou denominar de “*rede de solidariedade da sociedade*” (RAICHELIS, 1997), composta por um conjunto de Entidades Sociais Privadas (filantrópicas, assistenciais, beneficentes, etc.) não lucrativas e não mercantis, que vêm exercendo historicamente a intermediação na prestação direta de serviços assistenciais.

Neste processo, o perfil do conjunto privado de filantropia, para muitos autores, vem sendo mudado. Atualmente, debate-se o papel dessas organizações no cenário brasileiro. Há correntes que vêm a atuação e a presença das mesmas de maneira positiva⁷, bem como há quem faça observações e analise a atuação delas com uma devida cautela⁸.

Para os que as consideram melhores prestadoras de serviço à população, uma das explicações é que, por estarem mais perto da população, seriam conhecedoras de suas necessidades, além de contarem com pessoas que voluntariamente prestam o serviço “dando o melhor de si sem querer nada em troca”, numa relação de solidariedade, ajuda ao próximo, etc.

Outras correntes consideram as ES por suas origens históricas, como arcaicas, ineficientes, paternalistas, mal geridas, ultrapassadas, apolíticas, etc. Outra preocupação apontada sobre a relação estatal-privado seria o risco de, a partir dessa articulação, ter como “[...] *contrapartida a eliminação da esfera pública como espaço de explicitação de interesses e regulação de conflitos* [...]” (RAICHELIS, 1997 p;221). Discute-se aqui a associação estatal-privado, sem uma responsabilização do Estado sobre a qualidade da prestação de serviço feita por ES, sem a avaliação de resultados e impactos das ações assistenciais junto à população usuária dos serviços, discute-se, ainda, a inexistência de formas de controle social com a participação da sociedade civil, o que poderia reforçar o clientelismo e a dilapidação do fundo público (RAICHELIS, 1997).

A discussão sobre a relação público-privado e a defesa da presença das ONGs na esfera pública não estatal tem passado por discussão no chamado Terceiro Setor, do qual, para alguns debatedores, fazem parte as Entidades Sociais Tradicionais, juntamente com ONGs e outras associações.

⁷ Para aprofundar ver MEREGE (2000); FREITAS (2001)

⁸ Para aprofundar ver RAICHELIS, (1997); MESTRINER (2001)

4) CONSIDERAÇÕES

A discussão sobre o estabelecimento de novos arranjos institucionais entre os governos municipais e as organizações não governamentais (ONGs) se insere num contexto histórico marcado por debates a respeito da necessidade da reforma do Estado, descentralização e fortalecimento dos governos subnacionais, introduzindo agendas que se preocupem com a democratização dos processos decisórios e a equidade dos resultados das políticas públicas. Juntando-se a essas, as preocupações com a eficiência, a eficácia e a efetividade da ação estatal, assim como com a qualidade dos serviços públicos. No bojo dessa discussão aparece fortemente a idéia de que as questões sociais podem ser assumidas não só pelo Estado, mas com parceiros, sobre a primazia do primeiro. Neste ponto o aumento do aparecimento de Organizações Sociais no cenário social, exige rever as relações de “parcerias” historicamente assumidas entre a esfera pública e a esfera privada, e os novos arranjos possíveis. Dentro de uma nova concepção as relações de parcerias precisariam estar explícitas e claras à sociedade e aos cidadãos, de modo a permitir o controle social.

Insere-se ainda dentro deste contexto a discussão sobre a Assistência Social como Política Pública de Seguridade Social, capaz de garantir proteção social a todos os cidadãos que dela necessitarem, descaracterizando a marca clientelista e de benemerência que essa área historicamente construiu.

Alguns aspectos que devem estar presentes numa relação de parceria podem ser apreendidos a partir de uma investigação realizada em 2003 por RAMOS: transparência nas ações, diálogos permanentes, responsabilização e compromissos com causas e com acordos, relações horizontais, domínio por parte dos envolvidos de informações, clarificação de papéis e competências, são alguns aspectos que, se presentes numa parceria contribuirão para ganhos em cidadania.

A partir dessa investigação, pode ser constatado que o processo de construção de parcerias é constante e perene, não se dando por leis, portarias ou decretos. Trata-se de um processo de longa duração que requer troca de opiniões, planejamento, acompanhamento, avaliação e organização de recursos de modo conjunto, inclusive desde a elaboração de políticas. Nessa investigação ficou demonstrado que a falta de diálogos, ausência de canais de participação, disputa entre os chamados “parceiros”, confusão de papéis e de competências, geram desequilíbrios de forças e tensões nas relações.

A construção conjunta de políticas claras de parceria e de diretrizes de trabalho que envolva diálogos e planejamento conjunto de ações pode minimizar problemas de relacionamento e de definições de papéis e competências, melhorando o uso dos recursos e os resultados. Assim como a “publicização” a todos que estiverem a ela ligados, pode gerar resultados positivos na execução dos serviços.

A maneira pela qual os vínculos são entendidos entre os parceiros, a forma como os atores se relacionam nesta vinculação, bem como suas expectativas interferem nos resultados finais da prestação dos serviços.

As oscilações na forma de conceber a problemática social trouxeram como resultado falta de compromisso político, gerando avanços e retrocessos, nas conquistas alcançadas pela população, na área social, transformando-as, em determinados momentos da história, em “bandidos” que precisavam ser controlados e, em outros, em “necessitados” que precisavam ser favorecidos.

Nesse sentido, em vários momentos da história, as atuações das ES, para parcelas da população não atendidas pelo Governo, se confundiram com as do poder público, sendo difícil a distinção de papéis e até a responsabilização pelas ações, ficando evidente o repasse, para as ES, da função do órgão público de prover a assistência social à população que dela necessitava.

Neste ensaio parte-se da afirmação que o Estado, pode e deve atuar em parceria com organizações da sociedade civil, no entanto ele (o Estado) é o único capaz de garantir, através de políticas públicas, direitos sociais de forma universalizada à população, garantindo justiça social e equidade, qualquer organização sem fins lucrativos, embora se volte a questões de cidadania, embora seu trabalho, junto à comunidade em que atua, seja significativo, não pode negar sua origem num estatuto privado que, por isso mesmo, não assegura direitos sociais universais, instituídos pela Constituição.

O resultado da omissão da esfera pública e do caráter de benemerência, traz um desafio para os órgãos públicos no que tange as parcerias. Assegurar o acesso universal a direitos básicos é objetivo de toda política pública comprometida com o fortalecimento da democracia e o combate à desigualdade e à exclusão social, e cabem aos técnicos e gestores públicos a efetivação do acesso a direitos por meio da prestação de serviços. Assim há o desafio em colocar o Estado no centro das questões de interesse público. Bem como há a necessidade da esfera pública reorganizar-se e ter capacidade de planejamento e coordenação, para atuar em parceria e exercer a função de implementação, coordenação e fiscalização da política pública (FINGERMAN E LOUREIRO, 1992).

Referências Bibliográficas

- ABRUCIO, Fernando Luiz. *Os laços Federativos Brasileiros: Avanços, obstáculos e dilemas no processo de coordenação intergovernamental*. Tese de Doutorado – Universidade de São Paulo. Departamento de Ciência Política. São Paulo, 2000.
- BELFIORE, Mariângela et al. Prática Assistencial no Brasil. **Revista Serviço Social & Sociedade**. SP, N° 17, Ano VI, Cortez. Abril/1985.
- BRASIL. **Lei 8.742, de 07/12/1993, LEI ORGÂNICA DA ASSISTÊNCIA**.
- FARAH, Marta Ferreira Santos. Governo Local, Políticas Públicas e Novas Formas de Gestão Pública no Brasil. *Revista Organizações & Sociedade*. Publicação da Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia. V.07 n. 17 jan/abril 2000.
- FINGERMANN, Henrique, LOUREIRO Maria Rita. Mudanças na relação público e privado e a problemática do controle social: algumas reflexões. In LODOVICI, E. Samek e BERNAREGGI, Gian Maria. (orgs); FINGERMANN, Henrique organizador da edição brasileira. **Parceria público privado: cooperação financeira e organizacional entre o setor privado e administrações públicas locais**. Cap. 2 (pg. 27 a 41) São Paulo, Summus 1992
- FREITAS, L. O. **A controvertida atuação das ONGS de Assistência Social**. 2001. Trabalho apresentado no 10º Congresso Brasileiro de Assistência Social. Rio de Janeiro. Outubro/2001
- GRAU, Nuria Clinill. Situando algumas das condições de um novo contrato social: A ruptura de mitos para a reconstrução e desenvolvimento de seus negociadores. In BRESSER PEREIRA, Luiz.Carlos, WILLHEIM, Jorge. SOLA, Lourdes (Orgs) **Sociedade e Estado em Transformação**. (cap.9 pg. 233 a 242). São Paulo: Editora UNESP, Brasília: ENAP; 1999.
- IAMAMOTO. M, CARVALHO, R de. **Relações Sociais e Serviço Social no Brasil**. SP, Cortez, 1993.
- LANDIM, Leilah. **Para Além do Mercado e do Estado? Filantropia e Cidadania no Brasil**. Rio: ISER, Núcleo de Pesquisa. 1993.
- MEREGE, L C. **Realidade e Perspectivas do 3º Setor no Brasil**. PEC, FGV-EAESP, 2000.
- MESTRINER, M L. **O Estado entre a filantropia e a assistência social**. SP Cortez, 2001.

- PORTELLA FILHO, Petrônio. O ajustamento na América Latina: crítica ao modelo de Washington, **Lua Nova**, 32. Pg. 101-131, 1994.
- PRZEWORSKI, Adam. STOKES, Susan C. MANIN, Bernard. **Democracy, accountability and representation**. Cambridge. Cambridge University, 1999
- RAICHELIS, Raquel. **A construção da esfera pública no âmbito da política de Assistência Social**. Tese de Doutorado. PUC, SP,1997.
- RAMOS, Ana Márcia Fornaziero. **Desafios para a formação de parcerias no serviço creche da SAS da PMSP**. Dissertação de Mestrado. EAESP-FGV. São Paulo 2003.
- SPINK, Peter, **Parcerias e alianças com organizações não-estatais**.SP, POLIS; Programa GPC- FGV-EAESP, 2001 disponível na <http://www.polis.org.br/projetos/091623.html>.
- YAZBECK, Maria Carmelita. A política social Brasileira nos anos 90: a refilantropização da Questão Social. **Cadernos Abong – As ONGS e a Realidade Brasileira**. São Paulo, n. 11 pg.07 a pg. 18. outubro/1995.