

# A gestão intersetorial das políticas sociais e o terceiro setor<sup>1</sup>

## Intersectorial management of social policies and the third sector

### Luciano A. Prates Junqueira

Sociólogo, Doutor em Saúde Pública, Professor Titular da FEA-PUC-SP, Coordenador do Programa de Estudos Pós-Graduados em Administração da PUC-SP e Professor Assistente Doutor da UNISANTOS, Coordenador do Núcleo de Estudos Avançados do Terceiro Setor da PUC-SP e do Núcleo de Estudos de Políticas Públicas e Terceiro Setor da UNISANTOS.

E-mail: [junq@pucsp.br](mailto:junq@pucsp.br)

<sup>1</sup> Uma versão deste artigo foi apresentada no XXV Encontro Nacional da Associação Nacional de Programas de Pós-Graduação em Administração – ANPAD, Campinas-SP, 2001.

### Resumo

A complexidade dos problemas sociais torna necessário integrar os diversos atores sociais e organizacionais na gestão das políticas sociais, privilegiando a ação intersetorial. A intersectorialidade, enquanto integra saberes e experiências das políticas setoriais, constitui um fator de inovação na gestão da política e possibilita também a articulação das diversas organizações que atuam no âmbito das políticas sociais, constituindo as redes sociais. A intersectorialidade e a rede, para dar eficiência e eficácia a gestão das políticas sociais, exigem mudanças significativas na lógica da gestão tanto das organizações públicas estatais como das organizações sem fins lucrativos, integrando-as para atender os interesses coletivos.

**Palavras-chave:** Gestão das políticas sociais, Descentralização, Gestão intersetorial, Organizações sem fins lucrativos, Redes sociais, Parceria.

## Abstract

The complexity of the social problems brings the necessity to integrate the diverse social and organizational actors in the management of the social policies, privileging the intersectorial action. The intersectoriality, while it integrates knowledge and experiences of the sectorial policies, constitutes a factor of innovation in the management of the politics and also makes possible the articulation of the diverse organizations that act in the scope of the social policies, constituting social networks. The intersectoriality and the network, in order to give efficiency and effectiveness to the management of these policies, demand in such a way significant changes in the logic of the management of the state public organizations as well as in the non-profit organizations integrating them to take care of the collective interests.

**Key Words:** Management, Social Policies, Decentralization, Management Intersectoriality, Nonprofit Organizations, Social Networks, Collaboration Challenge.

## Introdução

O Estado e seu aparato buscam novos formatos, democratizando suas relações e tornando mais suscetível ao controle social. As transformações que vêm ocorrendo no aparato estatal brasileiro, em seus diversos níveis de governo, é um processo ainda incipiente. Os interesses privados que perpassam as estruturas organizacionais são difíceis de serem desalojados para darem lugar aos interesses coletivos.

As organizações, como realidades sociais, vão sendo construídas ao longo do tempo, incorporando novos atores e seus interesses, independentemente de sua posição. A capacidade dessas organizações de intervir de maneira eficaz na realidade social não depende apenas das habilidades dos atores sociais envolvidos em ler situações, mas também da criação de novos conhecimentos organizacionais.

Entender essa realidade construída socialmente e propor mudanças nas suas formas de agir não é uma tarefa fácil, principalmente quando se trata das organizações públicas, especialmente aquelas gestoras das políticas sociais.

A crise econômica e social dos países demanda maior eficácia na gestão dessas políticas. As organizações públicas, responsáveis por essa gestão, por motivos diversos, não têm conseguido realizar essa tarefa. Os impasses vividos pelo setor público faz com que se busque novas saídas e dentre elas as organizações do terceiro setor constitui uma das alternativas privilegiadas para fazer frente aos problemas sociais que afetam o conjunto da população. São espaços institucionais que não se restringem apenas a um setor, são organizações que materializam a realidade intersectorial. São espaços que desenvolvem a cidadania (Oliveira e Junqueira, 2003).

A complexidade dos problemas sociais exige vários olhares, diversas maneiras de abordá-los, aglutinando saberes e práticas para o entendimento e a construção integrada de soluções que garantam à população uma vida com qualidade.

A partir dessa visão pretende-se, neste artigo, discutir a intersectorialidade, a gestão intersectorial e as redes sociais que integram e articulam práticas sociais. Em seguida procurar-se-á visualizar como as organizações do terceiro setor constituem uma alternativa de descentralização para a gestão das políticas

sociais. Isso, contudo, não significa que as organizações públicas serão substituídas, mas têm seu poder partilhado por organizações privadas autônomas, que privilegiam os interesses coletivos.

A incorporação das organizações do terceiro setor introduz uma nova dinâmica na gestão das políticas sociais, que, privilegiando a lógica do cliente, valoriza a gestão intersetorial, que possibilita o desenvolvimento de uma sociedade mais justa e equânime.

## Gestão Intersectorial das Políticas Sociais

A qualidade de vida demanda uma visão integrada dos problemas sociais. A ação intersectorial surge como uma nova possibilidade para resolver esses problemas que incidem sobre uma população que ocupa determinado território. Essa é uma perspectiva importante porque aponta para uma visão integrada dos problemas sociais e de suas soluções. Com isso, busca-se otimizar os recursos escassos procurando soluções integradas, pois a complexidade da realidade social exige um olhar que não se esgota no âmbito de uma única política social.

A intersectorialidade incorpora a idéia de integração, de território, de equidade, enfim dos direitos sociais; é uma nova maneira de abordar os problemas sociais. Cada política social encaminha a seu modo uma solução, sem considerar o cidadão na sua totalidade e nem a ação das outras políticas sociais, que também estão buscando a melhoria da qualidade de vida.

Essa abordagem supõe a consideração dos problemas sociais onde eles se manifestam. Nessa perspectiva, a cidade constitui um espaço privilegiado para realizar a ação intersectorial. É um espaço definido territorial e socialmente, onde as pessoas vivem e se reproduzem. É nela que as pessoas e os grupos se relacionam para construir o seu futuro. Por isso, é na cidade onde se concretiza, principalmente, a integração das políticas sociais e, conseqüentemente, a ação intersectorial e interinstitucional (Junqueira, 1999, p.61).

Considerar as políticas sociais no âmbito da cidade vem de encontro às mudanças que vêm ocorrendo no mundo econômico. Estabelece-se novas relações de trabalho, oferecendo emprego sem estabilidade, prin-

cipalmente, no setor de serviços e utiliza-se de maneira diferenciada a mão-de-obra feminina (Viana, 1998,p.24).

A cidade, considerada como protagonista política, como arena de negociação e de salvaguarda dos interesses dos cidadãos, não pode encarar de maneira fragmentada e setorializada os problemas sociais que emergem em seu espaço geográfico. Essa maneira de encarar os problemas sociais determina uma nova forma de gestão das políticas sociais, que passa também pela descentralização. A intersectorialidade refere-se à população e aos seus problemas, circunscritos a um território ou região da cidade ou do município. Essa visão da ação integrada das políticas sociais ainda não constitui uma prática dos gestores.

A ação intersectorial é um processo de aprendizagem e de determinação dos sujeitos, que deve resultar em uma gestão integrada, capaz de responder com eficácia à solução dos problemas da população de um determinado território, saindo, entretanto, do âmbito da necessidade para o da liberdade. O homem é considerado na sua integralidade, superando a autonomização e a fragmentação que têm caracterizado a gestão das políticas sociais para uma dimensão intersectorial.

A intersectorialidade que transcende um único setor social é a “articulação de saberes e experiências no planejamento, realização e avaliação de ações para alcançar efeito sinérgico em situações complexas, visando o desenvolvimento social, superando a exclusão social” (Junqueira e Inojosa, 1997). É uma nova lógica para a gestão da cidade, buscando superar a fragmentação das políticas, considerando o cidadão na sua totalidade. Isso passa pelas relações homem/natureza e homem/homem que determinam a construção social da cidade.

A intersectorialidade constitui uma concepção que deve informar uma nova maneira de planejar, executar e controlar a prestação de serviços, para garantir um acesso igual dos desiguais. Isso significa alterar toda a forma de articulação dos diversos segmentos da organização governamental e dos seus interesses.

Essa forma de atuar é nova, por isso deve acarretar mudanças nas práticas e na cultura das organizações gestoras das políticas sociais. É um processo que tem riscos em função das resistências previsíveis de grupos de interesses. A ousadia de mudar vai preci-

sar das alianças de todos os que desejam incrementar a qualidade de vida do cidadão, dentro e fora da administração pública estatal.

Tratar os cidadãos, situados num mesmo território, e seus problemas, de maneira integrada, exige um planejamento articulado das ações e serviços. Mas isso só não basta. Esse novo fazer envolve mudanças de valores, de cultura, que são percebidas: nas normas sociais e regras que pautam o agir de grupos e organizações sociais. Essa mudança exige a apreensão da cultura baseada em aspectos rotineiros das práticas cotidianas, que “definem o estágio socialmente construído em relação ao qual a geração de atores dá vida à sua cultura” (Morgan, 1996:137). Essa construção não passa apenas no interior das organizações, pelos relacionamentos diários que estabelecem as pessoas entre si, mas também pelo funcionamento de grupo ou grupos exteriores às organizações e das lideranças que emergem desse processo.

Vivemos em uma época de incerteza, na qual as organizações, para criarem novos conhecimentos, devem olhar para fora e para o futuro, prevenindo mudanças. Inovar significa buscar o conhecimento dos indivíduos fora da organização, estabelecendo a ligação entre a realidade interna e externa, para articular um novo conhecimento organizacional. Esse novo conhecimento tanto envolve ideais como idéias, visando recriar o mundo de acordo com uma perspectiva específica ou ideal (Nonaka;Takeuchi, 1997,p. 10).

Essa nova realidade criada a partir de um novo conhecimento deve ser partilhada no interior das organizações gestoras das políticas sociais, e isso vai depender, principalmente, da mudança das práticas organizacionais e das relações sociais que se estabelecem entre os diversos atores organizacionais. Essas práticas deverão privilegiar a integração de saberes e experiências em prejuízo da setorialização e da autonomização. Os atores organizacionais e os grupos populacionais passam a ser considerados como sujeitos capazes de perceberem de maneira integrada os seus problemas e identificar soluções adequadas à sua realidade social.

Uma nova construção se delinea, exigindo mudanças, tanto no âmbito das organizações públicas estatais responsáveis pela gestão das políticas sociais, como dos grupos populacionais. No âmbito das organizações estatais, com a descentralização, elas devem

transferir suas competências para instituições prestadoras de serviços sociais. Com isso, estabelece-se uma parceria com organizações privadas autônomas voltadas para o interesse coletivo capazes de desenvolverem de maneira integrada projetos intersetoriais em resposta às demandas sociais da população.

Esse processo ganha consistência quando as necessidades dos grupos populacionais que se distribuem em um território como sujeitos articulam soluções intersetoriais. . Nesse processo, a população passa a ser considerada como sujeito e não como objeto de intervenção. Com isso ela passa a assumir um papel ativo, colaborando na identificação dos problemas e na sua solução. Com isso, muda-se a lógica da política social, que sai da visão da carência, da solução de necessidades, para aquela dos direitos dos cidadãos a uma vida digna e com qualidade.

É a construção de um projeto social que se delinea. Contudo, sua realização vai depender das mudanças de práticas e valores organizacionais, que permitirão ao discurso intersetorial ganhar concretude, mediante o respeito às diferenças e à incorporação das contribuições de cada política social no entendimento e na superação dos problemas sociais. Para isso, é necessário construir mecanismos de articulação e de integração das decisões, tendo como objetivo e referência a qualidade de vida da população.

Nesse sentido, o planejamento constitui um importante instrumento para concretizar essa nova ação: o planejamento e a descentralização das decisões no âmbito da cidade. O processo de planejamento não esgota a ação intersetorial, que deve incorporar nesse processo a avaliação e o monitoramento das ações, tendo como perspectiva os resultados que devem mudar a qualidade de vida do cidadão. De nada adianta uma visão de futuro dada pelo planejamento se não há monitoramento e avaliação de resultados, pois trabalhamos numa perspectiva de processos e não de resultados. É necessário mudar essa lógica e buscar resultados que revertam em mudanças para a qualidade de vida dos cidadãos

Assim, a concretização da ação intersetorial incorpora não apenas a compreensão compartilhada sobre finalidades, objetivos, ações e indicadores de cada programa ou projeto, mas práticas sociais articuladas que acarretem um impacto na qualidade de vida da população. Portanto, a viabilização dessa ação interse-

torial depende da habilidade de criar grupos que possuam um senso compartilhado de realidade com coesão, em torno de entendimentos comuns, que determinam seu crescimento.

A proposta é fazer com que as ações intersetoriais possibilitem impactar a qualidade de vida dos diversos segmentos sociais da cidade através de um desenvolvimento sustentável. Esse, entendido como o “que satisfaz as necessidades do presente sem comprometer a capacidade das gerações futuras para satisfazer a sua” ( UNESCO, 1999:31).

Portanto, a ação intersetorial não se esgota no âmbito de uma organização ou de uma política social, mas de várias organizações públicas, sejam privadas ou estatais, apontando para a necessidade de procurar outras saídas, para lidar com as incertezas e a complexidade dos problemas sociais. Os problemas sociais emergem da interação do sujeito com o mundo, e sua percepção não é única, depende dos valores de cada ator social envolvido, e, como tal, sua solução também não será única, inclusive porque as certezas absolutas perderam consistência.

A intersetorialidade como um meio de intervenção na realidade social exige articulação de instituições e pessoas, para integrar e articular saberes e experiências estabelecendo um conjunto de relações, constituindo uma rede. Essas relações entre instituições e pessoas permite pensar na idéia de rede como uma possibilidade de “reconstruir a sociedade civil” (Dabas, 1995, p.447), que se desenvolve a partir de seus integrantes, que se articulam em função do bem-estar social e da produção, tornando-os produtores ativos.

A noção de rede como um emaranhado de relações das quais os indivíduos constituem os nós, significa uma transformação das idéias sobre organização social. Mas ainda hoje temos dificuldades para incorporar as implicações da metáfora de rede tanto no nível das organizações como da sociedade. “A maioria das pessoas continuam pensando como indivíduos isolados e não como parte de múltiplas rede de interações: familiares, de amizade, de trabalho, recreativas”, etc. (Najmanovich,1995, p.61).

Contudo, essa postura começou a mudar. A complexidade e as incertezas da realidade social determinam que o pensamento positivo marcado pelas certezas ceda lugar àquele que considera as interações dinâmicas e as transformações. O observador isento

está mudando para um sujeito que também pensa, sente e age como realidades indissociáveis, formando um todo complexo. A diversidade é a marca da época, bem como o reconhecimento das diferenças, da alteridade e da interação, que possibilitam o encontro que se origina dos padrões de significado e da ação simbólica, que cria e muda as organizações como sistemas que se auto-reproduzem (Morgan, 1996, p. 241).

As pessoas organizam seu significado em torno do que são e acreditam que são, e as redes de intercâmbios conectam indivíduos, grupos, regiões e organizações de acordo com os objetivos processados na rede (Castells, 1999, p. 23). “A metáfora da rede, especialmente dos fluxos variáveis com deslocamento dos pontos de encontro e renovação das pautas de conexão, tem-se mostrado aptas para pensar e construir novas formas de convivência, que permitam gerar novos mundos” (Najmanovich,1995, p. 71).

Nesse contexto de rede, a criatividade e a compreensão são mais importantes que a certeza e a predição. E as redes, no universo de mudanças, surgem como uma linguagem de vínculos entre as relações sociais e as organizações que interagem, mediadas por atores sociais que buscam entender de maneira compartilhada a realidade social. São formas de agir que privilegiam os sujeitos, que, de maneira interativa, apropriam o conhecimento dos problemas sociais e sua solução.

Nas redes, os objetivos definidos coletivamente, articulam pessoas e instituições que se comprometem em superar de maneira integrada os problemas sociais. Essas redes são construídas entre seres sociais autônomos, que preservam sua identidade, mas compartilham objetivos que orientam sua ação, respeitando as diferenças de cada membro (Villasante, 2002). Daí a importância de que cada organização pública, seja estatal ou privada, desenvolva seu saber para colocá-lo de maneira integrada a serviço do interesse coletivo.

A rede de organizações estabelece acordos de cooperação, de alianças e de reciprocidade. Essas novas práticas de cooperação constituem um meio de encontrar saídas para intervir na realidade social complexa.

Nesse contexto é que emerge a noção de cooperação intersetorial como consequência das novas forças sociais que surgem no nível macrossocial (Austin, 2001), além da percepção da complexidade dos proble-

mas sociais que apenas uma política não é capaz de solucionar. Os problemas sociais aumentam e sua complexidade exige a cooperação de organizações públicas e privadas, emergindo novas sinergias.

Nessa perspectiva, a rede constitui a construção de um espaço de organização dos sujeitos “enquanto encarna um projeto utópico, não como meta futura, mas como uma realidade presente...” (Pakman, 1995, p.302). Por isso, a rede é uma construção coletiva, que se define na medida em que é realizada. Sua verdade está na sua concretização, na superação das determinações sociais mediante o estabelecimento de parcerias entre sujeitos individuais ou coletivos, mobilizados por objetivos construídos e apropriados coletivamente, para a construção de uma nova realidade social (Junqueira, 1999, p.64).

Assim, as organizações sem fins lucrativos, como integrantes desse processo de parceria passam a constituir uma forma privilegiada de gestão das políticas sociais. Além dessas organizações, são incorporados indivíduos que voluntariamente integram as redes, ajudando a tecê-las, colocando o seu saber, o seu tempo e experiência a serviço do bem público. Assim, o trabalho voluntário e sua organização constitui parte de um processo mais amplo de cooperação de parceria como um meio de garantir aos diversos segmentos sociais uma vida com qualidade, pois é “nessa interação entre os homens que um mundo plenamente humano pode se constituir” (Telles, 1999, p.44).

Preservar a identidade de cada membro e sua competência na gestão dos recursos faz com essas organizações interajam, tanto na concepção das ações intersetoriais como na sua execução, para garantir à população seus direitos sociais.

Esse processo, articulando os diversos atores sociais públicos - estatais e privados - e mesmo lucrativos, possibilita superar a incapacidade dos responsáveis pela gestão dos micro-processos das políticas sociais. O Estado, enquanto descentraliza seu poder, possibilita a criação de novos formatos organizacionais, de novos espaços públicos, possibilitando novas respostas da sociedade civil às demandas de alguns de seus segmentos.

A dinâmica de cooperação e integração das organizações sem fins lucrativos na gestão das políticas sociais transcende de algum modo a especificidade de cada uma. Mas ao mesmo tempo isso não significa,

como diz Fernandez (1995, p.396) “colaborar com a privatização da problemática social (...), contribuir na reconstrução do tecido social, a expansão de comportamentos associados à participação e a redução da vulnerabilidade dos setores populares”. Assim, a rede constitui uma alternativa de desenvolvimento social quando produz mudanças nas condições materiais de existência e na construção subjetiva da realidade em cada um dos atores envolvidos.

Portanto, o conceito de gestão intersetorial e de rede cria novas possibilidades de intervenção, gerando em cada um de seus membros a participação que viabiliza a reconstrução da sociedade civil. Ocasionalmente a criação de respostas novas aos problemas sociais, tornando mais eficaz a gestão social, que se caracteriza por ser intersetorial, articulando instituições e pessoas para construir projetos, recuperar a vida e a utopia.

## Gestão das Políticas Sociais e o Terceiro Setor

A política social é parte do processo estatal de alocação e distribuição de valores. Ela “intervém no hiato derivado dos desequilíbrios na distribuição, em favor da acumulação e em detrimento da satisfação das necessidades sociais básicas, assim como na promoção da igualdade” (Abranches, 1987, p.11). O Estado intervém na realidade social para promover os direitos sociais, garantir os direitos do cidadão.

As “políticas sociais são decisivas para a consolidação democrática e para o futuro da economia, dado o seu potencial de redução de riscos políticos e sociais” e elas “só têm eficácia quando atuam de modo integrado sobre as condições de vida dos segmentos sociais” (Draibe, 1997, p.12).

A discussão desse modo integrado de atuar das políticas sociais, que está presente na Constituição Brasileira de 1988, foi um salto de qualidade, pois reconheceu-se o direito do cidadão à saúde, à educação, etc. No entanto, no âmbito da lei ainda estamos no nível do discurso. Passar do discurso à prática é uma tarefa de difícil realização, pois exige diversas medidas, que passam pelos interesses dos atores sociais, da sua cultura, da relação que mantêm com a organização gestora dessa política.

A implantação integrada das diversas políticas sociais não depende apenas da vontade política de quem tem o poder ou os recursos disponíveis, pois cada política setorial tem seus interesses e práticas. Assim, realizar um projeto articulado das políticas sociais demanda a mudança de práticas, padrões, valores, enfim, da cultura organizacional das instituições públicas gestoras das políticas sociais; ou ainda a incorporação de organizações autônomas privadas voltadas para os interesses coletivos capazes de dar maior eficácia à gestão das políticas sociais.

Nesse contexto é que emergem as instituições sem fins lucrativos, que, na concepção de Drucker (1994, p.40), não fornecem bens ou serviços, mas o ser humano mudado. Essas organizações constituem aquilo que o autor denomina de uma segunda contra-cultura: a “das instituições não-lucrativas e não-governamentais do “terceiro setor”, pois seus voluntários não-remunerados constituem” uma força de trabalho que “possuem um espírito distinto, valores distintos e prestam uma contribuição distinta à sociedade” (Drucker, 1997, p.159). São organizações que envolvem pessoas comprometidas com o bem coletivo, onde a iniciativa individual não privilegia interesses individuais, mas coletivos.

Essas organizações sem fins lucrativos e não-governamentais constituem aquilo que se denomina terceiro setor, sem serem consideradas nem estado nem mercado. São organizações públicas privadas, porque não estão voltadas à distribuição de lucros para acionistas ou diretores, mas para a realização de interesses públicos, entretanto, desvinculadas do aparato estatal.

Essa nova realidade que está sendo construída estabelece uma nova relação entre Estado e Sociedade, entre público e privado. Se até período recente o Estado era o promotor exclusivo das políticas sociais, esta realidade começou a mudar em função das demandas e pressões advindas das pessoas e grupos organizados, até mesmo dos organismos governamentais que buscam novas formas de gestão, novas maneiras de atender às necessidades sociais.

Apesar dessas organizações sem fins lucrativos já estarem presentes nos países desenvolvidos, no Brasil esse movimento é mais recente. Inicia-se a partir da década de 70, com as organizações não-governamentais voltadas para movimentos de defesa de meio

ambiente, de minorias, etc. Atualmente, esse movimento ampliou, principalmente, com a Constituição de 1988 quando o foco deixou de ser apenas a satisfação das necessidades básicas para voltar para a garantia dos direitos sociais. A partir daí as políticas sociais passaram a ser formuladas não em função do atendimento das carências, do atendimento dos excluídos, mas como expressão de direitos.

Essa abordagem é fundamental. Do contrário estaremos sempre na dependência dos recursos orçamentários, da sensibilidade dos políticos no poder às demandas dos desprotegidos, às suas carências. Mudar essa formulação é uma tarefa que exige que as políticas sociais passem de um estatuto de carência para um de direitos (Oliveira, 1994, p. 4). Com isso, inicia-se um processo de mudança da lógica que ainda informa as organizações filantrópicas: atender os excluídos.

Essa transformação não se fará apenas pela formulação de leis como ocorreu com a Constituição de 1988, mas pela confluência de várias forças sociais, da mudança de interesses de classe arraigados nas instituições públicas. Do reconhecimento, pelos diversos atores organizacionais, dos direitos dos cidadãos de ter acesso aos bens e serviços sociais.

É um processo que exige a atualização das propostas mediante o envolvimento dos diversos segmentos sociais no âmbito das organizações e da própria sociedade. Isso significa a construção de uma nova realidade social onde os que eram considerados carentes, excluídos, deixam de ser objeto de benemerência do Estado e das classes mais abastadas, para tornarem-se sujeitos de direitos. Isso significa mudar a cena política, pois todos cidadãos passam a ter direitos de acesso à saúde, à educação, à habitação e a outras condições sociais que lhes garantam uma vida com qualidade.

Nessa perspectiva, as políticas sociais passam a ser formuladas como direitos dos cidadãos e dever do Estado conforme define a Constituição de 1988. O objetivo é chegar a uma distribuição mais equitativa da riqueza, onde os mais pobres, como sujeitos que buscam valer seus direitos de cidadãos. Isso traz implícito a construção da cidadania, que deve resultar em novas relações entre Estado e Sociedade.

Essa construção exige mudanças significativas no Estado, no seu aparato burocrático e na própria Socie-

dade; faz-se necessária a reforma do Estado e das suas organizações. Nesse contexto predominam críticas às “organizações burocráticas, em que se alternam preocupações políticas sobre o caráter antidemocrático dessas organizações, com preocupações ligadas à eficiência administrativa e ao custo dos serviços prestados pelo Estado” (Ribeiro, 1997, p. 19).

No cenário de modernização econômica do Estado é que a reforma ganha força no Brasil, e com ela o conceito de descentralização como uma estratégia de racionalização do aparelho estatal até então centralizado e burocratizado. O objetivo é dotar o aparato de agilidade e eficiência, para aumentar a eficácia das ações das políticas públicas a partir do deslocamento, para esferas periféricas, de competências e de poder de decisão sobre essas políticas.

Nesse contexto é que as organizações sem fins lucrativos ganham espaço na cena política, passando a constituir uma alternativa de eficácia à gestão das políticas sociais. O Estado, sem eximir-se de sua responsabilidade, transfere algumas de suas competências para organizações da sociedade civil, que passam a assumir, em caráter complementar, e em parceria, ações sociais que possibilitam oferecer à população melhores condições de vida.

O deslocamento do poder de decisão é um meio para democratizar a gestão através da participação, apontando para a redefinição da relação Estado e Sociedade. A descentralização passa a constituir um fator importante para estimular a dinâmica participativa, mediante a abertura de canais de comunicação entre os usuários e as organizações descentralizadas, permitindo que os primeiros façam chegar suas necessidades a quem tem o poder de decidir (Junqueira, 1996, p. 28).

A realidade social da população, para quem o poder é transferido, determina diferentes posições sociais diante desse poder. Por isso, a descentralização não garante automaticamente a participação, podendo, em algumas circunstâncias, reiterar as diferenças. A possibilidade de participar não torna homogêneos os interesses que permeiam a relação, inclusive pela descrença no poder de influenciar os acontecimentos. As mudanças sociais benéficas requerem, com frequência, o uso de poder diferencial, mantido apenas pelos privilegiados (Giddens, 1991, p. 154).

A descentralização é uma condição para que as organizações que articulam os interesses dos excluídos possam fazer ouvir a sua voz, buscando garantir a igualdade de acesso, ao mesmo tempo em que viabiliza a articulação e implementação de políticas de desenvolvimento de modo a aumentar a equidade, fortalecendo as unidades regionais e sub-regionais e permitindo aos líderes políticos a apreensão dos problemas e prioridades do desenvolvimento (Rondinelli, 1981, p.139).

A descentralização envolve mudanças, um novo processo de articulação entre Estado e Sociedade, entre o poder público e a realidade social. Apesar da importância da atuação do Estado, ele não pode substituir a sociedade em qualquer que seja o sistema e vice-versa. Daí a importância de saber o que transferir, para quem e como transferir.

A transferência de poder de gestão para os usuários dos serviços, desde que sob o controle do Estado, constitui um processo em que o Estado, sem abdicar de suas competências, devolve para a sociedade aquilo que lhe é de direito, o que se denomina de devolução social. No entanto, parte do sistema estatal que se dedica à prestação pode ser transferido, ficando o Estado com o “planejamento, avaliação e controle, aplicação das normas, manutenção da ordem, implementação das políticas e das decisões estabelecidas pelas autoridades governamentais” (Martins, 1994, p.307).

Nessa perspectiva, o ajuste que se pretende entre Estado e Sociedade não é a desmontagem do aparato estatal para reduzir gastos, mas para ordená-lo de acordo com uma nova lógica, que não é a do mercado, mas a das demandas sociais, da preservação dos direitos sociais já conquistados; ademais, uma sociedade de classes não vive sem o Estado. Àquilo que é específico do Estado não deverá haver redistribuição do poder, mas redivisão do trabalho nos diferentes níveis de governo. Esse processo ocorrerá no âmbito do próprio aparato estatal.

A descentralização, enquanto transfere para a Sociedade a produção de bens e a prestação de serviços – devolução social –pretende que o Estado mantenha no seu âmbito apenas aquilo que é de fato estatal, ou seja, aquilo que garante o pleno atendimento do interesse público por parte dos seres sociais.

Assim, com a descentralização, o Estado concede a um ente privado, por delegação ou por concessão, a realização de uma competência que possui de direito. Isso pode ocorrer por parceria com um ente público privado, sem fins lucrativos, ficando, no entanto esse ente sujeito às normas, à avaliação e ao controle de qualidade estabelecido pelo poder cedente (Junqueira, 1996, p. 30).

A transformação que se estabelece com a transferência das competências para organizações que estão fora do Estado e do mercado, favorece o surgimento daquilo que se denomina de terceiro setor. Mas, como esse novo setor não é capaz de regulamentar-se, segundo Fernandes (1997, p. 31), de acordo com normas de aceitação universal, a presença do Estado se faz necessária para regular as relações. “É o sistema legal, instituído e mantido pelo estado, que esclarece os limites das ações voluntárias consideradas legítimas”.

Nesse sentido, essas organizações vivem também um processo de institucionalização, que depende tanto de sua finalidade como das relações que estabelecem com o Estado e com os agentes econômicos. Nessa perspectiva, é que se deve entender a Lei 9.790, de 23.03.1999. Com essa Lei, o Estado dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, definindo os termos em que deve ocorrer a parceria dessas instituições com o Estado, na realização de ações sociais de sua competência.

Como são constituídas voltadas para o atendimento dos interesses públicos, a parceria que estabelecem com o Estado tem um caráter complementar, pois a gestão das ações sociais é de competência estatal. Com essas organizações a sociedade civil assume um papel ativo na construção da cidadania. A crença é de que a ação desses entes privados torna mais eficaz o atendimento das demandas sociais da população.

Segundo Tenório (1999, p. 89), essas organizações do terceiro setor são “agentes não-econômicos e não-estatais que procuram atuar, coletiva e formalmente, para o bem-estar de uma comunidade ou sociedade local, sub-regional ou regional, nacional ou internacional. A ação coletiva dessas organizações pressupõe a sua democratização para permitir a emancipação dos sujeitos sociais mediante o exercício da cidadania. Nesse sentido, elas estão presentes hoje tanto nas

sociedades ricas como nas pobres, para atender ou capitalizar anseios da sociedade ou de seus segmentos. Desempenham em alguns casos um papel importante para a conquista da justiça social em situações em que nem os agentes econômicos e nem mesmo o Estado mobilizam-se para atender. No entanto, essas instituições dependem também desses setores para, em parceria, atender às demandas sociais.

Daí o grande desafio de ver, “como a partir do social, o mercado pode ser reinventado, para satisfazer as necessidades de bens e serviços da maioria da população e como se pode reinventar o Estado enquanto extensão de um contrato social que reflita essa relação, onde as pessoas estejam no centro das preocupações políticas” (Thompson, 1997, p.47).

Como instituições de base comunitária essas organizações sem fins lucrativos congregam pessoas, geralmente, de um mesma base territorial que buscam resolver os problemas sociais que os afetam. Nessa perspectiva, é que Dowbor (1998, p. 426) diz que se trata “de formas da sociedade civil assumir diretamente a resolução de alguns de seus problemas” sem esperar a intervenção do Estado ou dos agentes econômicos. O objetivo é garantir aos cidadãos seus direitos sociais, seja em parceria com o Estado ou com os agentes econômicos que detenham compromisso com a sociedade.

A articulação dessas instituições e pessoas, constituindo redes sociais em torno de uma idéia força, possibilita o enfrentamento dos problemas sociais. Essa interrelação de pessoas e organizações permite um olhar diferente dos problemas sociais que apresentam características e complexidade crescentes. A complexidade desses problemas não pode ser encarada apenas da ótica de uma política, mas da integração de diversas políticas sociais, numa perspectiva intersetorial. Isso permitirá compreender e identificar soluções que possibilitem à população uma vida com qualidade.

## Conclusão

As mudanças que vêm ocorrendo no interior do aparato estatal brasileiro têm na descentralização uma das suas principais diretrizes, significando transferências para as instâncias mais periféricas do poder

e para entes públicos privados a gestão das políticas sociais com o objetivo de garantir à população seus direitos sociais. Esse processo vem assumindo características singulares em cada política, a partir, principalmente, da década de 1980, quando valoriza-se as organizações sem fins lucrativos como alternativa para agilizar a gestão das políticas sociais.

Essas organizações privadas e autônomas voltadas para o interesse coletivo assumem um papel central na reconstrução da sociedade civil. O Estado, que tem o dever constitucional de garantir à população seus direitos sociais, transfere, para essas instituições, parte das ações sociais que referem à prestação de serviços. Com essa transferência, o Estado, independente do nível de governo, estabelece alianças com as organizações sem fins lucrativos para realizar suas competências.

Como o aparato burocrático brasileiro é tido como ineficaz na gestão das políticas sociais, buscou-se, com a descentralização, encontrar outras saídas que garantissem aos cidadãos ter seus direitos respeitados. Nessa perspectiva, as organizações sociais sem substituir o Estado, mas em parceria com ele, como organismos da sociedade civil, recebem de volta competências que as integram no processo de reconstrução da Sociedade.

A proposta dessa parceria é de tornar mais ágil a gestão das políticas sociais, pois até então era apenas o Estado que realizava essa tarefa. Mas, com seu aparato burocratizado e centralizado, com uma prática ineficiente e marcada pelo atendimento dos interesses de classes alojadas no seu interior, procurou-se através da descentralização encontrar parceiros privados voltados para os interesses coletivos que atendessem as demandas sociais.

Essa realidade que se instaura na gestão das políticas sociais não se faz sem a avaliação e controle do Estado, pois este, enquanto transfere suas competências e disponibiliza recursos, deve estabelecer um processo de regulação das instituições parceiras. O Estado delega a execução das ações sociais, mas não a sua responsabilidade de garantir os direitos sociais da população.

A complexidade dos problemas sociais que afetam a população remete para a necessidade de integrar os diversos atores organizacionais e sociais, tanto públicos estatais como privados, na gestão das políticas

sociais. Se o Estado possui órgãos especializados na gestão das diversas políticas setoriais, a parceria que estabelecem com as instituições privadas também será fragmentada. Desconsidera-se que a população localiza-se em um território, com necessidades e demandas próprias e que os indivíduos que fazem parte desse grupo populacional constituem uma totalidade e como tal deve ser considerada.

É nessa perspectiva que a intersetorialidade constitui um importante fator de inovação na gestão das políticas sociais. Ao invés de estabelecer parcerias isoladas por políticas, muda-se a lógica, ou seja, identificam-se os problemas sociais, integrando saberes e experiências das diversas políticas, passando a população também a desempenhar um papel ativo e criativo nesse processo. Se apenas com as organizações estatais esse trabalho era de difícil consecução, devido às suas práticas e valores, que privilegiam os interesses individuais, com as organizações sem fins lucrativos, com uma lógica de gestão que valoriza o cliente, esse processo pode ser facilmente instaurado, dando maior eficácia à gestão das políticas sociais.

Então, a parceria das organizações sem fins lucrativos na gestão das políticas sociais não apenas inova, mudando a lógica da gestão pública, como também pode introduzir novas formas de gerenciar a política social. Integrar as diversas políticas sociais não apenas aumenta a sua eficiência e eficácia, como também sua efetividade, pois o cliente não é considerado em cada uma de suas demandas, mas na sua totalidade. A gestão intersetorial integra as políticas sociais de um determinado território considerando a sua população e os seus problemas sociais de maneira integrada.

No bojo dessa dinâmica surge a rede social como uma possibilidade de ampliar e integrar as diversas organizações que atuam com as políticas sociais, conservando, no entanto, sua identidade e sua especificidade. A complexidade dos problemas sociais demanda diversos olhares, que convergem para objetivos construídos coletivamente.

As redes sociais integrando pessoas, organizações públicas e agentes econômicos preocupados com a realidade social constituem um meio para tornar mais eficaz a gestão das políticas sociais. Cada membro da rede preserva sua identidade na gestão dos recursos, e a articulação de todos os seus membros faz com que se integrem, tanto na concepção das ações sociais co-

mo na sua execução, para garantir à população seus direitos sociais.

Portanto, o processo instaurado pelo Estado com a descentralização, transferindo suas competências para outras instâncias governamentais na gestão das políticas sociais, cria novas possibilidades de gestão e de parcerias. Nesse contexto, as organizações sem fins lucrativos passam a integrar esse movimento e a articular-se em rede com outros organismos estatais e privados, privilegiando a ação intersetorial, que ocasiona a criação de respostas novas aos problemas sociais.

Esse novo processo de gestão das políticas sociais exige mudanças significativas nas práticas das organizações, sejam públicas ou privadas, pois a possibilidade de participar não torna homogêneos os interesses que permeiam as relações sociais, inclusive pela descrença no poder de influenciar os acontecimentos.

## Referências

- ABRANCHES, S. H. Política social e combate à pobreza: a teoria da prática. In: ABRANCHES, S.H.; SANTOS, W.G.; COIMBRA, M.A. *Política social e combate à pobreza*. Rio de Janeiro: Zahar, 1987. p. 9-32.
- AUSTIN, J. E. *Parcerias, fundamentos e benefícios para o terceiro setor*. São Paulo: Futura, 2001.
- CASTELLS, M. *A sociedade em rede*. São Paulo, Paz e Terra, 1999. v. 1.
- DRAIBE, S. Uma nova institucionalidade das políticas sociais. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 11, n. 4, p. 3-15, 1997.
- DABAS, Eliana. De la desestructuración de lo macro a la estructuración de lo micro: las redes sociales en la reconstrucción de la sociedad civil, In: DABAS, E; NAJMANOVICH, D.(Org.). *Redes el lenguaje de los vínculos: hacia la reconstrucción y el fortalecimiento de la sociedad civil*. Buenos Aires: Paidós, 1995. p. 420-55
- DOWBOR, L. *A reprodução social: propostas para uma gestão descentralizada*. Petrópolis: Vozes, 1998.
- DRUCKER, P. *Administração de organizações sem fins lucrativos: princípios e práticas*. São Paulo: Pioneira, 1994.
- DRUCKER, P. *As novas realidades: no governo e na política, na economia e nas empresas, na sociedade e na visão do mundo*. São Paulo: Pioneira, 1997.
- FERNANDES, R. C. O que é o terceiro setor? In: IOSCHPE, E. B. *3º Setor: desenvolvimento social sustentado*. São Paulo: GIFE/Paz e Terra, 1997.
- GIDDENS, A. *As conseqüências da modernidade*. São Paulo: Editora UNESP, 1991.
- JUNQUEIRA, L. A. P. *Mudança uma causa compartilhada: do ERSA ao SUS*. São Paulo, 1996. Tese (Doutorado em saúde Pública) - Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo.
- JUNQUEIRA, L. A. P; INOJOSA, R. M. *Desenvolvimento social e intersectorialidade: a cidade solidária*. São Paulo: FUNDAP, 1997. (mimeo)
- MARTINS, C. E. *O circuito do poder: democracia, participação, descentralização*. São Paulo: Entrelinhas, 1994.
- MORGAN, G. *Imagens da organização*. São Paulo: Atlas, 1996.
- MORIN, E. Complexidade e ética da solidariedade. In: CASTRO, G. et al (Orgs). *Ensaio de complexidade*. Natal: Editora da UFRN, 1997. p.15-24.
- NONAKA, I.; TAKEUCHI, H. *Criação de conhecimento na empresa*. Rio de Janeiro: Campus, 1997
- OLIVEIRA, C. de. *Políticas sociais: das carências ao direito do cidadão*. Boletim de Conjuntura Política Social, São Paulo, n. 14, p. 44-46, set/out. 1994.
- OLIVEIRA, W. F.; JUNQUEIRA, L. A. P. *Questões estratégicas na reforma sanitária: desenvolvimento do terceiro setor*. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v.37, n.2, p. 227-242, mar/abril 2003.
- BLANCO, R. M. (Ed.). *Las ONG y la política*. Madrid: Ediciones ISTMO, 2002.
- RIBEIRO, S. M. R. Perspectivas da dinâmica institucional: a emergência do setor público não-estatal. In: *CONGRESSO Interamericano del Clad sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública*, 2., 15-18/10/1997, Isla de Margarita, Venezuela. p.2-29.
- RONDINELLI, D. A. *Government decentralization in comparative perspective: theory and practice in developing countries*. International Review of Administrative Sciences, Bruxelles, v. 47, n.2,1981.
- TELLES, V. da S. *Direitos sociais: afinal do que se trata?* Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999.

- TENÓRIO, F. G. Um espectro ronda o Terceiro Setor: o espectro do mercado. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v.33, n.5, p.85-102, set./out. 1999.
- THOMPSON, A. A. Do compromisso à eficiência: os caminhos do Terceiro Setor na America Latina. In: IOSCHPE, E. B. *3º Setor: desenvolvimento social sustentado*. São Paulo, GIFE/Paz e Terra, 1997.
- UNESCO. *Educação sustentável para o futuro: uma visão transdisciplinar para uma ação compartilhada*. Brasília: IBAMA, 1999.
- VIANA, A. L. D. Novos riscos, a cidade e a intersetorialidade das políticas públicas. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 32, n.2, p. 23-33, mar/abr. 1998.
- VILLASANTE, T. R. *Redes alternativas: estratégias e estilos criativos na complexidade social*. Petrópolis: Vozes, 2002.

Recebido em: 06/11/2003  
Reapresentado em: 23/03/2004  
Aprovado em: 06/04/2004