

Organizações da sociedade civil de interesse público: espaço de enfrentamento à questão social através de políticas sociais?*

Tiago Martinelli**

Resumo – O artigo apresenta o contexto brasileiro a partir da década de 1990, período de implementação das políticas econômicas de recorte teórico neoliberal, dinamizando a discussão através de indicadores que demonstram a realidade social, desencadeando na discussão das relações entre Estado, Mercado e Sociedade Civil. Discute-se o reordenamento institucional das relações sociais através das “novas” organizações, surgidas no Estado democrático sob a égide da economia do mercado. Situa-se o debate nas Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) como possibilidade de enfrentamento à questão social através de políticas sociais.

Palavras-chave – Questão social. Políticas sociais. Terceiro Setor.

Abstract – The article presents the Brazilian context since 90's decade, an implementation period of the economics politics of neoliberal theoretical format, making dynamic the discussion through indicators that demonstrate the social reality, triggering off in the discussion of the relationship among State, market and Civil Society. It is discussed the institutional rearrangement of the social relationships through the “new” organizations which have emerged in the democratic State by the protection of the market's economy. The debate that is situated on Civil Society Organization of Public Interest (OSCIP) with the possibilities of facing up to the social questions through social politics.

Introdução

Pretende-se descrever o panorama da década de 1990, demarcando alguns fatos, principalmente no que se refere ao período de ‘contra-reforma’¹ do Estado democrático de direito, apresentando a conjuntura brasileira, assinalada pelas políticas econômicas de recorte teórico neoliberal. Na década anterior (1980) vive-se a transição do Estado ditatorial para a implementação democrática, seguido de uma série de transformações sócio-históricas em

* Artigo elaborado sob orientação da Prof^ª Dra. Berenice Rojas Couto, do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Porto Alegre.

** Assistente Social pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos, Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Bolsista do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), integrante do NEPES – Núcleo de Estudos de Políticas e Economia Social. E-mail: timartinelli@yahoo.com.br.

¹ Termo destacado por ser uma opção do autor na utilização deste, dada a crítica descrita por BEHRING (2003), explicitada neste texto.

decorrência do processo de reestruturação produtiva e gerencial empresarial, desconstituição da classe trabalhadora e de retorno ao conservadorismo mascarado pelo ‘novo’,² fortemente marcado pela questão social e suas expressões.³

Neste período transitório de regimes de governos das décadas de 80 e 90 do século XX, tem-se a implementação das políticas econômicas de recorte teórico neoliberal. Conseqüentemente, sob a égide da economia do mercado, o surgimento de organizações que supririam as demandas da questão social. Concomitantemente, houve a implementação de um sistema de proteção social com uma série de políticas sociais. Em 1999, consolida-se a aprovação da lei das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) (Brasil, 1999), sendo um meio para efetivar parcerias entre o setor público e o privado.

Em vista da conjuntura societária, surgem novas possibilidades demandadas pela questão social e, junto disso, a necessidade de efetivação das propostas da ‘contra-reforma’ do Estado, descentralizando o que antes era de responsabilidade do mesmo para as organizações da sociedade civil. Sob essa perspectiva, desencadeia-se a discussão das relações entre Estado, Mercado e Sociedade Civil. O espaço a ser tratado é representado pelas OSCIP. Discute-se a efetivação de políticas sociais nestes espaços.

A primeira parte do artigo contextualiza o Brasil sob a ótica das políticas econômicas de recorte teórico neoliberal, dinamizando a discussão através de indicadores sociais que demonstram a realidade social. Discute-se o reordenamento institucional das relações sociais pelas organizações do Terceiro Setor e indicam-se possibilidades de enfrentamento à questão social através de políticas sociais nas OSCIP.

² Ao utilizar-se da expressão ‘novo’, destaca-se a importância do Processo Histórico, pois este, “envolve determinar as próprias leis de movimento da história, isto é, detectar o conjunto de transformações desde o início da existência humana. [...] A história apresenta uma continuidade de acontecimentos; com base neles, é difícil dividir a história em períodos; tal divisão será sempre arbitrária. Rupturas acontecem no nível das estruturas, não dos acontecimentos. Só a partir de mudanças estruturais pode-se pensar numa divisão em períodos não-arbitrária, pois são essas mudanças que dão sentido aos acontecimentos” (Arruda e Piletti, 1998, p. 7).

³ “A questão social é indissociável da forma de organização da sociedade capitalista, que promove o desenvolvimento das forças produtivas do trabalho social, na contrapartida, expande e aprofunda as relações de desigualdade, a miséria e pobreza. [...] expressa, portanto, desigualdades econômicas, políticas e culturais das classes sociais, mediatizadas por disparidades nas relações de gênero, características étnico-raciais e

1 Realidade brasileira: expressões da questão social a partir de 1990

No Brasil, várias transformações sociais, econômicas e políticas compuseram as últimas décadas do fim de século XX, e que serão retratadas nesta proposta. Para tanto, inicia-se a reconstituição histórica em 1984, quando a população vivia um evento que se intitulou de ‘Diretas Já’, demarcando uma das grandes conquistas da sociedade civil de ampliação da democracia, visto que o cenário era de transição de governos militares para civis. No ano seguinte, em 1985, ocorreu a primeira eleição que elegeu o Presidente Tancredo Neves. Devido ao seu falecimento, assumiu José Sarney, que governou até 1990, quando, escolhido pelo povo, elegeu-se Fernando Collor (Arruda e Piletti, 1998).

Concomitante a essas conquistas civis e políticas, em 1988, consolidam-se em plano legal, através da Constituição Federal, avanços nos direitos sociais. Assim, concretizam-se as reivindicações e necessidades de processos democráticos, sendo de grande importância, “[...] a introdução da seguridade como sistema de proteção social, enfeixado pela Previdência Social, Saúde e Assistência Social [...]” (Couto, 2004, p. 161).

Em 1992, ocorre o impeachment de Collor, através de um movimento com participação da sociedade, majoritariamente representada por jovens estudantes, cujos manifestantes foram chamados de ‘Caras Pintadas’. Este ano também foi marcado por grandes tragédias que afrontam os direitos humanos, como por exemplo, da Chacina do Carandiru⁴ em São Paulo. Por outro lado, tem-se um momento de eclosão dos movimentos da sociedade civil, visíveis na Conferência Rio 92,⁵ na Ação da Cidadania Contra a Fome, a Miséria e pela Vida,⁶ dentre outros.

Em 1994, inicia-se o governo Fernando Henrique Cardoso, que, através do seu plano de governo, começa a implementação das políticas econômicas, com o Plano Real, privatizações, acordos com o Fundo Monetário Internacional e Banco Mundial. A discussão em pauta sobressai-se com a criação de mecanismos governamentais para a efetivação das políticas econômicas de recorte teórico neoliberal, tais como o Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado que persiste de 1995 a 1998, a fim de implementar a Reforma Gerencial. Para pôr em prática esta ‘contra-reforma’, criam-se às instituições organizacionais

formações regionais, colocando em causa amplos segmentos da sociedade civil no acesso a bens da civilização” (Iamamoto, 2002, p. 26).

⁴ Ação policial que resultou na morte de 111 presos e cinco tentativas de homicídios, no Pavilhão 9 da Casa de Detenção do Carandiru, em São Paulo.

⁵ Em junho de 1992 realiza-se no Rio de Janeiro a Conferência Internacional das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, evento que ficou mais conhecido como ECO 92. O Banco Mundial fica encarregado da gestão do Fundo do Meio Ambiente Mundial (Toussaint, 2002).

básicas da reforma, através das agências executivas que são as instituições estatais que executam atividades exclusivas de Estado tais como o Banco Central, Conselho Administrativo de Defesa Econômica, Petróleo (ANP), Telecomunicações (ANATEL), Energia Elétrica (ANEEL); e ainda as instituições das organizações sociais que são híbridas entre o Estado e a sociedade as quais executam os serviços sociais e competitivos (Bresser Pereira, 1998).

No Brasil, a ‘contra reforma’ também é implementada pelo mecanismo da ‘política de defesa do capital de empréstimo’ e ‘política fiscal de isenção do capital’. Ou seja, não se pensou em novos meios de produção e sim nos oligopólios internacionais.

Dada a importância da ‘contra-reforma’ ao tema em discussão, salienta-se que as organizações sociais “podem ser a forma de gerir negócios públicos, que não necessitam ser estatais, em que a competitividade pode ser uma forma copiada da iniciativa privada, sem assumir os riscos desta” (Oliveira, 2001, p. 146). Portanto, há um reordenamento institucional das novas organizações sociais da ‘contra-reforma’ que passam a estar sob a égide da economia de mercado.

O mercado, idealizado, e a competição que se dá nos mercados. O que está por trás de tudo é a concepção liberal clássica de que o mercado é o lugar da autonomia do indivíduo, mas não do cidadão. No centro da opção pelo mercado, no liberalismo, é autonomia do indivíduo rompendo com as regras e costumes da tradição, que reproduzia eternamente o mesmo (Oliveira, 2001, p. 147).

Pode-se verificar que o Brasil, neste momento, vive o ápice da instauração democrática e de conquistas constitucionais dos direitos civis, políticos e sociais, garantidos na chamada ‘Constituição Cidadã de 1988’. Paralelo a isso, o país – bem como tantos outros do restante do globo e da América Latina – torna-se signatário do acordo firmado com organismos financeiros internacionais (Couto, 2004). Através dos indicadores, justifica-se a não redução das desigualdades sociais do país, marcadas pelo ‘ajuste neoliberal’, que não é apenas de cunho econômico e que é parte de uma redefinição global do campo político-institucional e das relações sociais (Soares, 2000). Esta desigualdade está cada vez mais acentuada e tornando-se parte do cenário entre o atraso e o progresso. A humanidade passou a negligenciar as situações de vulnerabilidade em que vivem os excluídos. A pobreza passa a não fazer mais parte das relações sociais, sendo ignorada, e retratada no cotidiano das populações, vistas nas portas dos grandes centros do consumo, como nos ‘shopping center’,

⁶ Movimento coordenado pelo Sociólogo Hebert de Souza, tinha por objetivo eliminar a fome no Brasil.

bancos financeiros, restaurantes, lojas, postos de gasolina, parques de lazer, entre outros espaços. Desta maneira, muitas conquistas legais ainda não saíram da legislação e já foram açoitadas pelo “ajuste neoliberal”. O desafio é efetivar na prática pública os direitos e deveres, tendo em vista o bem estar universal.

A *Radar Social*, publicação do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA, 2005) ilustra a discussão em pauta, demonstrando que o Brasil é considerado um dos países de maior desigualdade de renda da América Latina, onde os 20% mais ricos se apropriam da maior fatia da renda nacional (62,4%). O Atlas da Exclusão Social demonstra a desigualdade brasileira, em que apenas 5 mil famílias (ou 0,01% do total de famílias brasileiras) reúnem um patrimônio que representa 42% do PIB⁷ (Campos et al., 2004, p. 11).

Contrapondo a parcela dos mais ricos, têm-se os dados relativos à pobreza no Brasil, visto que cerca de um terço da população brasileira é pobre (ou 53,9 milhões de pessoas). Dentre estes, ainda existem os muito pobres (ou indigentes), cuja proporção é de um oitavo (ou 21,9 milhões de pessoas). Em 2003, 1% dos brasileiros mais ricos (somente 1,7 milhão de pessoas) se apropriava de uma soma das rendas domiciliares semelhante àquela detida pelos 50% mais pobres (86,9 milhões de pessoas) (IPEA, 2005). A evolução dos indicadores sociais na América Latina não é absolutamente linear e, nas últimas duas décadas, apresenta fortes traços de retrocesso em dois sentidos. Um deles, que os avanços sociais obtidos correm o risco de desaparecerem ou sofrer perdas do ponto de vista da proteção social; o outro é o agravamento de antigos problemas como a precarização do trabalho, agravamento de doenças, epidemias que já estavam controladas, entre outros (Soares, 2000).

É na dicotomia das conquistas sociais e no processo de implementação das políticas econômicas de recorte teórico neoliberal que as políticas sociais retomam seu caráter liberal residual em que “a questão da garantia dos direitos volta a ser pensada na órbita dos civis e políticos, deixando os sociais para a caridade da sociedade e para a ação focalizada do Estado” (Couto, 2004, p. 70). Neste contexto até então descrito, das transformações do Estado e de governos, bem como a temática da ‘contra-reforma’ e a questão social, tem-se uma discussão que permeia todo o período: as políticas sociais. Estas são de extrema importância para o entendimento do Estado e suas proposições de políticas sociais para que a leitura dos programas sociais possa ser de maneira crítica, visando problematizar tais propostas.

⁷ A produção de um país é medida através do Produto Interno Bruto (PIB). Leva em conta três grupos principais: Agropecuária; Indústria; e Serviços. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/ibgeteen/duvidas/pib.html>>. Acesso em: 30 jun. 2005.

2 Constituição das políticas sociais: espaço de disputa social

Para entenderem-se os processos de efetivação das políticas sociais no Brasil, é necessário saber sobre as formas utilizadas para a constituição dessas políticas, assim como os âmbitos de representações e disputas pelas quais são atravessadas. Propõe-se um entendimento das políticas sociais, e suas intenções a partir da centralidade dessas no seguro social, assistência pública, serviços médicos e sociais e política habitacional, sendo as políticas sociais sempre empregadas “[...] com referência à política dos governos relacionada à ação que exerça um impacto direto sobre o bem-estar dos cidadãos, ao proporcionar-lhes serviços ou renda” (Marshall, 1967, p. 07). No Brasil, problematiza-se o fato das políticas sociais passarem a ser gerenciadas pelo âmbito privado. Verifica-se que a discussão central apresentada neste trabalho não é de hoje e que desde a instituição da Lei dos Pobres,⁸ no final do século XVII, o serviço público se destinava a atender aos indigentes, o privado aos pobres que tinham algum mérito, ou seja, “o serviço público era dissuasor; o privado, benovente; o público se restringia ao que era previsto por lei, o privado podia estender seu raio de ação até onde lhe aprovasse [...]” (Marshall, 1967, p. 116).

Apresenta-se aqui a discussão sobre as políticas sociais no sentido de combater às desigualdades sociais e sobre o tensionamento de disputa dos espaços de que elas fazem parte, dado os mais variados interesses coletivos públicos e privados pelas políticas sociais.

A política social é parte, precisamente, do processo estatal de alocação e distribuição de valores. Está, portanto, no centro do confronto entre interesses de grupos e classes, cujo objeto é a reapropriação de recursos extraídos dos diversos segmentos sociais, em proporção distinta, através da tributação. Ponto crítico para o qual convergem as forças vitais da sociedade de mercado, desenhando o complexo dilema político-econômico entre os objetivos da acumulação e expansão, de um lado, e as necessidades básicas de existência dos cidadãos, bem como de busca de equidade, de outro (Abranches et al., 1994, p. 10).

Neste sentido se busca explicitar a disputa das políticas do Estado pela sociedade, onde nos espaços de conflito composto pelas mais diversas representações é que vão se decidir às definições para as políticas sociais. Neste sentido se apresenta à validade dos “processos de escolhas sucessivas, que envolvem confrontos, atritos, coalizões, pressões e

⁸ Marshall (1967) delimita sua discussão a partir das últimas décadas do século XIX. Em seu livro Polanyi (2000), aprofunda a discussão sobre a Poor Law (Lei dos Pobres), lei esta que serviria, durante todas as suas versões, para dar conta dos ‘problemas’ dos pobres, sendo de responsabilidade da administração pública assumir o que até então ficava por conta da caridade e filantropia.

contrapressões” (Abranches et al., 1994, p. 11). Pretende-se chegar a ‘democracia representativa’,⁹ afirmando as classes sociais como expressões coletivas e sujeitos da história (Oliveira, 1996). Assim, defende-se o espaço público submetido à intervenção estatal, ao controle social e a participação coletiva. Foi a partir da redução do Estado que as privatizações “foram feitas por valores abaixo dos do mercado, significando nisso que na nova rentabilidade desses capitais agora ‘privados’ há uma parcela ‘pública’ que continua a garantir a reprodução” (Oliveira, 1996, p. 80). Percebe-se que a “política social intervém no hiato derivado dos desequilíbrios na distribuição em favor da acumulação e em detrimento da satisfação de necessidades sociais básicas, assim como na promoção da igualdade” (Abranches et al., 1994, p. 11).

Com a Constituição de 1988 as forças sócio-políticas comprometeram-se com uma convivência parametrada pela prioridade de diminuir as fortíssimas assimetrias socioeconômicas geradas pelo padrão de desenvolvimento implementado pelo regime ditatorial, apontando para construção de um Estado de bem-estar social, nunca antes visto no Brasil. Com isto, colocava-se o arcabouço jurídico-político para implantar, na sociedade brasileira, políticas sociais compatíveis com as exigências de justiça social, equidade e universalidade. Porém o que se tem é a sustentação de uma economia nada real, que se utiliza da moeda (Plano Real) como instrumento de estabilização monetária, o primeiro passo para uma inteira abertura do mercado brasileiro ao capital internacional.

O projeto político do grande capital se concentrou na ‘contra-reforma’ do Estado. E mais, verificar-se uma redução dos recursos alocados à implementação das políticas sociais, deteriorando ao máximo a prestação dos serviços, na área da educação, trabalho, saúde, assistência social e previdência. Compartilha-se, portanto de idéias como a de Demo (1994) que apresenta a política social não como benesse a um grupo restrito da sociedade.

Política social não é ajuda, piedade ou voluntariado. Mas o processo social, por meio do qual o necessitado gesta consciência política de sua necessidade, e, em conseqüência, emerge como sujeito de seu próprio destino, aparecendo como condição essencial de enfrentamento da desigualdade sua própria atuação organizada. Política social emancipatória é aquela que se funda na cidadania organizada dos interessados. Ou seja, não trabalha com objetos manipulados, mas com sujeitos co-participantes e co-decisores (Demo, 1994, p. 26).

⁹ Democracia representativa é o espaço institucional no qual, além das classes e grupos diretamente interessados, intervêm outras classes e grupos diretamente interessados, intervêm outras classes e grupos, constituindo o terreno público do que está acima do privado (Oliveira, 1996, p. 106).

Estamos certos que as políticas sociais não podem reduzir-se a distribuições de benefícios residuais, pois passa ao largo do problema mais duro que é a condição de massa de manobra do pobre (Demo, 2003). Hoje, as políticas sociais conduzidas pelo Estado representam um resultado da relação e do complexo desenvolvimento das forças produtivas e das forças sociais, são o resultado da luta de classes e ao mesmo tempo contribuem para a reprodução das classes sociais.

Para se manter a idéia da centralidade administrativa e abranger universalmente aos direitos sociais, defende-se que políticas sociais representam um resultado da relação e do complexo desenvolvimento das forças produtivas e das forças sociais. Elas são o resultado da luta de classes e ao mesmo tempo contribuem para a reprodução das classes sociais (Faleiros, 1995). Dada a necessidade deste estudo, verifica-se que a contradição é explícita na constituição das políticas sociais, portanto,

A análise da política social implica, assim, metodologicamente a consideração do movimento do capital, e ao mesmo tempo, dos movimentos sociais concretos que o obrigam a cuidar da saúde, da duração da vida do trabalhador, da sua reprodução imediata e a longo prazo. É necessário considerar também as conjunturas econômicas e os movimentos políticos em que se oferecem alternativas a uma atuação do Estado (Faleiros, 1995, p. 55).

Neste sentido a análise das políticas sociais criadas pelos governos com base nas políticas econômicas de recorte teórico neoliberal tardiamente implementadas no Brasil (Behring, 1998), e que “além de periféricas, elas foram mais expressivas nos períodos ditatoriais do que nos democráticos, o que põe em relevo o fato de que, por longos períodos, tais políticas se processaram na contramão dos direitos de cidadania” (Pereira, 2004, p. 152).

Precisa-se localizar a discussão sobre as políticas sociais sob um momento em que as propostas das políticas econômicas de recorte teórico neoliberal também começam a permear os espaços do Estado e da sociedade. Contudo, torna-se uma nova coalizão de forças para enfrentar as demandas do sistema capitalista entre o Estado, mercado e terceiro setor, que conformam, um Estado pluralista (Pereira, 2004). Nesse sentido, o Estado materializa-se de forma máxima para o capital e mínima para o trabalho. Assim constatam-se experiências em que o Terceiro Setor formula, participa, gestiona e fiscaliza os projetos voltados na efetivação às políticas sociais. Existe o controle por parte do terceiro setor, por exemplo, em denúncias contra o próprio Estado, “desde violações de direitos humanos até omissão no cumprimento de compromissos públicos, nacionais ou internacionais” (Vieira, 1998, p. 68).

Contudo, verifica-se que o terceiro setor busca no Estado a base para seu funcionamento, ou seja, o processo mais comum que vem ocorrendo é da dependência de manutenção deste pelo Estado.

De um lado, aliam-se com o Estado para exigir do mercado o equacionamento dos custos sociais e ambientais da produção exigido pelo desenvolvimento sustentável; de outro lado, aliam-se ao mercado para exigir do Estado a realização de reformas democráticas que aumentem sua eficácia administrativa (Vieira, 1998, p. 68).

Para tanto, o mercado, através da utilização de mecanismos econômicos, apresenta alternativa capaz de dar conta das desigualdades sociais, tais como, direcionando os tributos fiscais e suas responsabilidades, diretamente para instituições que não visem o lucro e não pertençam ao Estado. Para fins de discussão neste texto, o tema é abordado, no Brasil, através de um mecanismo legal cujos processos serão analisados pela regularização das chamadas Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP).

3 OSCIP: espaço de implementação de políticas sociais?

As Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) foram concebidas no Brasil como instrumento de viabilização e implementação de Políticas Públicas, a partir do governo de Fernando Henrique Cardoso, instituída pela Lei 9.790/99, mais conhecida como a Lei do Terceiro Setor (Brasil, 1999). O berço das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) está no Programa Comunidade Solidária¹⁰ e visa política e ideologicamente, bem como através de suas práticas desmontar com a construção da Lei Orgânica da Assistência Social (Brasil, 1993):

implode prescrições constitucionais que viabilizariam integrar a Assistência Social em um sistema de Seguridade Social, passa por cima dos instrumentos previstos na LOAS, desconsidera direitos conquistados e esvazia as mediações democráticas construídas (Telles, 2001, p. 157).

¹⁰ Este projeto, depois de deixar de funcionar como um programa governamental no período do governo Fernando Henrique Cardoso, sob o comando de Ruth Cardoso, primeira dama, passou a ser OSCIP. Ruth Cardoso foi presidente do Conselho da Comunidade Solidária. Este projeto tem se mantido até então e em de 2004, lançou o fundo de investimentos pelo Deutsche Bank do Brasil, a Mercatto Gestão de Recursos, onde se pretende captar, num prazo de 12 meses, R\$ 100 milhões (Cotta, 2004).

O que caracteriza a qualificação de Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) é que são pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos; atender aos objetivos sociais e às normas estatutárias previstas na Lei; apresentar cópias autenticadas dos documentos exigidos. As entidades têm que obedecer ao mesmo tempo aos critérios de finalidade – não ter fins lucrativos e desenvolver determinados tipos de atividades de interesse geral da sociedade (Brasil, 1999). A lei apresenta algumas “inovações”, como o Termo de Parceria, sendo este um instrumento jurídico para a realização de parcerias unicamente entre o Poder Público e a OSCIP para o fomento e execução de projetos. Esta “parceria” surge em concomitância ao processo de retração do Estado e das privatizações das políticas sociais,

levando a dualidade no acesso a esses serviços, criando um setor público para pobres, sem recursos e cada vez mais desfinanciado; e, de forma ‘complementar’, um setor privado (representado hoje por empresas e conglomerados financeiros de seguro) para quem pode pagar e, o que é mais grave, cada vez mais subsidiado com recursos públicos (Soares, 2000, p. 91).

Sendo contraditório à definição de Terceiro Setor como organizações não-governamentais, esta ‘parceria’ visa à obtenção de recursos públicos a fim de financiar as atividades desenvolvidas pelas OSCIP. Esta discussão não deve ter cunho pejorativo, mas sim de tratar efetivamente de que forma ocorrem as parcerias. O papel dos Conselhos de Políticas Públicas é consultivo, não podendo induzir modificação das obrigações estabelecidas pelo Termo de Parceria celebrado.

As Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) podem remunerar seus dirigentes. O fato é que estas organizações anteriormente a lei utilizavam-se de outros meios (não legais) para a remuneração dos mesmos, não sendo “prática incomum a distribuição disfarçada de lucros aos sócios ou o pagamento de remuneração aos dirigentes por meio de expedientes que visam a ocultar do Fisco¹¹ a natureza remuneratória dos pagamentos” (Carvalho, 2005, p. 27). Diante do crescimento das organizações sem fins lucrativos, uma das propostas para a funcionalidade do Terceiro Setor pode ser a ‘aproximação flexível’,¹² que prevê a participação entre este, o Estado e o mercado, igualmente com seus recursos. Ou seja, o Estado teria o recurso do poder, o mercado daria o dinheiro e o Terceiro Setor a solidariedade,

¹¹ O fisco é parte da administração pública (municipal, estadual ou federal) encarregada da arrecadação e fiscalização dos impostos, taxas e tributos (Sandroni, 2003, p. 244).

¹² ABRAHAMSON, Peter. Regimenes europeos del bienestar y políticas sociales. In: SARASA, Sebastià; MORENO, Luis (Comp.). *El Estado del Bienestar en la Europa del Sur*. Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas, 1995.

criando-se, desse modo, uma coalizão de forças capazes de enfrentar com maior eficácia e abrangência dois principais problemas que afligem a ordem capitalista contemporânea: os crescentes níveis de desemprego e conseqüentemente de pobreza – e a ameaça que isso representa para a coesão social (Abrahamson apud Pereira, 2004, p. 136).

Configura-se uma nova proposta de Estado, chamada de Pluralismo de Bem-Estar, justamente composto pelo mix¹³ do Estado, Mercado e Terceiro Setor. Este projeto é sustentado pela justificativa de ser nestes setores que os indivíduos buscam recursos. O questionamento e o risco que se corre é de que, “[...] este Estado pluralizado tornar-se de bem-estar exclusivamente para os privilegiados e ser, como já vem acontecendo, não apenas residual, mas algoz dos pobres, fazendo uma perversa passagem da providência para a penitência [...]” (Pereira, 2004, p. 143-144). Neste caminho talvez possa ser considerado que, em meio a uma série de conquistas e avanços da Sociedade Civil, acontece o efeito dos ajustes estrutural constitutivos das políticas neoliberais. Mas mesmo com resquícios de um Estado autoritário, apresenta-se uma possibilidade “de atuação conjunta, de ‘encontros’ entre o Estado e a Sociedade Civil” (Dagnino, 2002, p. 13).

As entidades que compõem a Sociedade Civil não devem ser geridas da mesma forma que as empresas, portanto não se precisa criar outros nomes ou sinônimos para a Sociedade Civil, que “ao tomar consciência da realidade que se construía com modificações agravadas pelas diferenças sociais, organizou-se em entidades e passou a atuar, visando à melhoria desta realidade” (Kother, 2004, p. 15). Portanto as políticas sociais devem ser geridas pela Sociedade Civil, onde o foco de promoção dos direitos e ampliação da cidadania deve estar voltado aos setores públicos, onde os serviços devem ser oferecidos pelo Estado. É este, obrigado por lei prestar tais serviços, independente das áreas (educação, assistência social, saúde, previdência social, entre outros). Deve ter-se em mente que estes serviços são financiados por cada cidadão consumidor que está direta ou indiretamente inserido em uma sociedade de consumo.¹⁴ Paralelo tem-se que,

[...] a Constituição Federal em vigor não só reconhece a importância da colaboração da iniciativa privada na execução de tarefas consideradas eminentemente públicas – porque destinadas à coletividade como tal –, mas também consolida uma relativamente longa tradição de incentivos às

¹³ Os organismos internacionais (Organizações das Nações Unidas, Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico, dentre outros) apresentam uma orientação para a constituição das políticas sociais que se define pelos “conceitos agregado de bem-estar, pluralismo de bem-estar ou welfare mix [...]” (Behring, 2004, p. 167).

¹⁴ Situação própria dos países altamente industrializados, caracterizada pela produção e pelo consumo ilimitado de bens duráveis, sobretudo artigos supérfluos (Sandroni, 2003, p. 570).

associações que, de forma desinteressada e sem visar lucro, se dedicam a causas, digamos, humanitárias (Boudens, 2000, p. 3).

Pode existir uma relação entre os então denominados três setores, onde o Estado trabalha com o “capital político, proveniente das relações pessoais e intergovernamentais. No segundo setor, o capital econômico orienta e indica as direções do seu planejamento e, no Terceiro Setor, o Capital Social, como marca definidora das relações entre as pessoas e as organizações, sustenta as ações do planejamento” (Kother, 2004, p. 32).

As possibilidades de relações entre os âmbitos que compõe as sociedades sempre são democraticamente aceitos, desde que não descartem a centralidade e importância do Estado. Neste sentido, cabe o conceito de publicização, fundamentado pela democracia, para implementação tanto do Estado, quanto da Sociedade Civil, de novos mecanismos e formas de atuação na busca da universalização dos direitos. Um processo de construção social e política constituída por sujeitos sociais. Portanto a esfera pública seria o lócus de consolidação da publicização. A esfera pública seria um espaço transparente, de constantes propostas, debates, conflitos, questionamentos e decisões (Degennszaih, 2000).

Neste movimento de participação no decorrer das últimas décadas as possibilidades de se envolver nas questões de decisão pública se tornaram mais acessíveis. Os conselhos são mais uma maneira de fortalecimento da esfera pública no âmbito das políticas sociais. O conselho é um espaço de sistematização coletivo entre governo e Sociedade Civil, em que se definem políticas públicas, pela participação, negociação debates, pactos e deliberações, bem como o controle social.

Fruto de uma longa transição de regime político, os Conselhos refletem a entrada em cena de novos atores sociais: movimentos sociais, associações, entidades profissionais. Resultantes de uma prática social anterior, fortalecem a Sociedade Civil, que não apenas passa a ter acesso a informações sobre os diversos setores que são objetos das políticas públicas como também influencia e participa de sua formulação (Teixeira, 2000, p. 107).

Contudo, o terceiro setor não pode ser considerado o principal meio de efetivação das políticas sociais, mas sim mais um espaço de discussão a disputas sociais, a fim de questionarem o seu próprio papel na sociedade, estando proposto aos princípios da universalidade, sem restringir serviços a um grupo específico. Verifica-se de um lado, a interferência e a participação direta do Estado nas atividades econômicas do país, principalmente aos setores produtivos e financeiros. De outro, uma sociedade de cidadãos

excluídos e desamparados, aos quais não são garantidas políticas eficazes. Diante disso, surge uma Sociedade Civil organizada capaz de reivindicar a garantia de direitos e fortemente vinculada à idéia da constituição das políticas sociais enquanto provedoras de direitos. Configura-se, assim, uma sociedade com perspectivas na consolidação dos direitos sociais, civis e políticos, visando à promoção integral da cidadania, vislumbrando um mundo mais justo e igualitário.

Considerações finais

Como plano para um projeto de sociedade mais justa e igualitária, deve-se ter como referência às políticas sociais do Estado aliadas a sociedade civil. Entretanto, o cenário nacional de recessão, desemprego e falta de recursos orçamentários resulta em políticas sociais precárias e excludentes. O projeto político do grande capital exclui e tem um padrão de políticas sociais, pública e imperativa, com uma função reguladora em face do mercado. Uma política diversa daquela inscrita na Constituição de 1988. Embora cubra o conjunto das políticas sociais, o projeto encarnado tem seus traços constitutivos voltados especialmente para ferir a Seguridade Social, porque nela esta o nervo das políticas centrais para as massas trabalhadoras. Tais traços se condensam em duas orientações gerais: a privatização e a mercantiliação. As elites ganham os espaços por uma lógica do mercado, e a massa trabalhadora é quem sente o reflexo, do desmonte cada vez mais progressivo do Estado, sendo que só esta ultima classe, é quem pode evitar um futuro ainda mais macabro.

Portanto fazendo jus às conquistas sociais, deve-se ser sujeito de direitos e não mais de favores ou benesses, sendo o cidadão precursor da instituição do Estado democrático de direitos. Não significa que por atribuir-se o gerenciamento das políticas sociais ao Estado, que a sociedade civil não tenha o dever de compartilhar com o Governo, nas diferentes esferas a deliberação e o controle das políticas sociais públicas. Quanto à discussão sobre as políticas sociais, sugere-se que sempre se ultrapasse o seu âmbito restrito e focal, ampliando a inserção social na economia, possibilitando não só o acesso à renda e ao consumo, mas também ao aumento dos espaços e da participação nas decisões das disputas e definições das políticas.

As políticas sociais oriundas de construções coletivas e reguladas pelo Estado, perpassam pela eficácia prevista nos planejamentos de qualquer método de gestão, tendo um controle econômico, distributivo e legal, visto nos últimos anos pelos indicadores sociais que o governo brasileiro tem socializado através dos seus ministérios e secretarias tanto federal,

estadual quanto municipal. Estes processos não são vistos num todo, no que se convencionou chamar terceiro setor.

Um dos desafios que se colocam é de como programar políticas sociais inovadoras e de caráter universal, incluindo estas instituições. Busca-se saber, como vem se dando os processos de regulação destas entidades por parte do Estado; a participação destas nos conselhos de políticas públicas; os meios de controle social; a busca por processos deliberativos e não só consultivos nas instâncias governamentais; e principalmente a maneira como os usuários dos serviços são envolvidos nos processos institucionais.

As decisões do social devem passar pelo controle social através dos conselhos, ouvidorias, avaliações das instituições que compõe a Sociedade Civil, garantindo assim a universalização dos direitos pela decisão coletiva. Salienta-se a importância dos conselhos pelo fato de serem mediadores democráticos e estabelecerem referência entre Estado e sociedade, como perspectiva de desdobramento dos debates e embates que visam à cidadania na implementação de políticas sociais contínuas e não serviços. Portanto as OSCIP só podem ser espaços de enfrentamento à questão social através das políticas públicas, com estes preceitos, na continuidade e composição cada vez mais democrática dos processos societários, na busca constante da equidade e da justiça social, visando à universalidade dos acessos aos bens e serviços relativos aos programas e políticas sociais.

Referências

- ABRAHAMSON, Peter. Regimenes europeos Del bienestar y políticas sociales. In: SARASA, Sebastià; MORENO, Luis (Comp.). *El Estado del Bienestar en la Europa del Sur*. Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Cientificas, 1995.
- ABRANCHES, Sérgio Henrique; SANTOS, Wanderley Guilherme; COIMBRA, Marco Antônio. *Política Social e combate à pobreza*. 3. ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1994.
- ARRUDA, José Jobson de A.; PILETTI, Nelson. *Toda a história*. História geral e história do Brasil com Atlas histórico em cores. 8. ed. São Paulo: Ática, 1998.
- BEHRING, Elaine Rossetti. *Política social no capitalismo tardio*. São Paulo: Cortez, 1998.
- BEHRING, Elaine Rossetti. *Brasil em contra reforma*. Desestruturação do Estado e perda de direitos. São Paulo: Cortez, 2003.
- BEHRING, Elaine Rossetti. Política social: notas sobre o presente e o futuro. In: BOSCHETTI, Ivenete. et al. (org.). *Política Social: alternativas ao neoliberalismo*. Programa de Pós-Graduação em Política Social. Departamento de Serviço Social. Universidade de Brasília. Brasília: UNB, 2004. p. 161-180.
- BOUDENS, Emile. *Terceiro Setor: legislação*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2000. (Consultoria Legislativa)

BRASIL. Lei 10.406, de 10 de janeiro de 2002. *Institui o Código Civil*. Disponível em: <http://www.presidencia.gov.br/ccivil_03/LEIS/2002/L10406.htm>. Acesso em: jun. 2005.

BRASIL. Lei nº 9.790, 23 de março de 1999. Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências. *Departamento de Justiça, Classificação, Títulos e Qualificação da Secretaria Nacional de Justiça*. Disponível em: <<http://www.mj.gov.br/snj/oscip/legislacao/>>. Acesso em: out. 2004.

BRASIL. Lei nº 8.742 de 07 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. *Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS)*.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Reforma do Estado para a Cidadania*. A Reforma Gerencial Brasileira na Perspectiva Internacional. São Paulo: Ed. 34; Brasília: ENAP, 1998.

CAMPOS, André et al. (orgs.). *Atlas da exclusão social no Brasil – vol. 03 – Os ricos no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2004.

CARVALHO, Cristiano. Aspectos tributários das entidades sem fins lucrativos e das OSCIP. In: CARVALHO, Cristiano; PEIXOTO, Marcelo Magalhães (coords.). *Aspectos jurídicos do Terceiro Setor*. São Paulo: Thomson, 2005. p. 15-28.

COTTA, Elaine. Fundo lançado por Ruth Cardoso quer captar R\$ 100 milhões. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 16 ago. 2004. da Folha Online. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u87844.shtml>>. Acesso em: jun. 2005.

COUTO, Berenice Rojas. *Direito Social e a Assistência Social na Sociedade Brasileira: uma equação possível?*. São Paulo: Cortez, 2004.

DAGNINO, Evelina (org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra/Unicamp, 2002.

DEGENNSZAJH, Raquel Raichelis. Organização e gestão das políticas sociais no Brasil. Desafios da gestão democrática das políticas sociais. In: *Programa de capacitação continuada para assistentes sociais: Capacitação em Serviço Social e política social. Módulo 3*. Brasília: UnB, Centro de educação Aberta, Continuada a Distância, 2000. p. 58-70.

DEMO, Pedro. *Pobreza da pobreza*. Petrópolis: Vozes, 2003.

DEMO, Pedro. *Política Social, Educação e Cidadania*. São Paulo: Papyrus, 1994.

FALEIROS, Vicente de Paula. *A política social do estado capitalista: as funções da previdência e assistência sociais*. 7. ed. São Paulo: Cortez, 1995.

IAMAMOTO, Marilda Villela. Projeto profissional, espaços ocupacionais e trabalho do Assistente Social na atualidade. In: *Conselho Federal de Serviço Social – CFESS. Atribuições privativas do(a) Assistente Social em questão*. Brasília: CFESS, 2002.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *O que é PIB?*. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/ibgeteen/duvidas/pib.html>>. Acesso em: 30 jun. 2005.

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *Radar Social*. Brasília: Ipea, 2005. 144 p.

KOTHER, Maria Cecília Medeiros de Farias. *Planejamento circunstancial*. Metodologia para organizações que atuam na área da Economia Social – Os desafios do profissional do Terceiro Setor diante das complexidades da sociedade contemporânea. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2004.

MARSHALL, T. H. *Política Social*. Tradução: Meton P. Gadelha. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.

OLIVEIRA, Francisco de. Globalização e antivalor: uma antiintrodução ao antivalor. In: FREITAS, Marcos Cezar de (org.). *A reinvenção do futuro*. Trabalho, educação, política na globalização do capitalismo. São Paulo: USF-IFAN, Cortez, 1996.

OLIVEIRA, Francisco de. O culto a Moloch: Bresser Pereira e a reforma gerencial do Estado. In: BRAVO, Maria Inês Souza; PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira (orgs.). *Política social e democracia*. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: UERJ, 2001.

PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. Estado, regulação social e controle democrático. In: BRAVO, Maria Inês Souza; PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira (orgs.). *Política social e democracia*. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: UERJ, 2001.

PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. Pluralismo de bem-estar ou configuração plural da política social sob o Neoliberalismo. In. BOSCHETTI, Ivenete et al. (org.). *Política Social: alternativas ao neoliberalismo*. Programa de Pós-Graduação em Política Social. Departamento de Serviço Social. Universidade de Brasília. Brasília: UNB, 2004. p. 135-159.

POLANYI, Karl. *A grande transformação*. As origens da nossa época. Tradução; Fanny Wrobel. 2. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

PONTES, Lúcia; BAVA, Silvio Caccia. As ONGs e as políticas públicas na construção do Estado democrático. *Serviço Social & Sociedade*, São Paulo, ano 17, n. 50, p.133-142, abr. 1996.

SANDRONI, Paulo. *Novíssimo Dicionário de Economia*. 12. ed. São Paulo: Nova Cultural, 2003.

SOARES, Laura Tavares. *Os custos sociais do ajuste neoliberal na América Latina*. São Paulo: Cortez, 2000. (Coleção Questões da Nossa Época, v. 78)

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. Conselhos de Políticas Públicas: Efetivamente uma nova institucionalidade participativa? In. CARVALHO, Maria do Carmo A. A.; TEIXEIRA, Ana Cláudia C. (org.). *Conselhos gestores de políticas públicas*. São Paulo: Pólis, n. 37, 2000.

TELLES, Vera da Silva. *Pobreza e cidadania*. São Paulo: Editora 34, 2001.

TOUSSAINT, Eric. *A bolsa ou a vida*. A dívida externa do Terceiro Mundo: as finanças contra os povos. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2002.

VIEIRA, Liszt. *Cidadania e globalização*. 2. ed. Rio de Janeiro: Record, 1998.