

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA**

CLÁUDIA TIRELLI

**RECONFIGURAÇÃO DA ASSISTÊNCIA E ORGANIZAÇÕES
SOCIAIS NO RS: um estudo das organizações que
participaram do Programa Rede Parceria Social entre 2008
e 2010**

**Porto Alegre
2013**

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA**

CLÁUDIA TIRELLI

**RECONFIGURAÇÃO DA ASSISTÊNCIA E ORGANIZAÇÕES
SOCIAIS NO RS: um estudo das organizações que
participaram do Programa Rede Parceria Social entre 2008
e 2010**

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito à obtenção do título de Doutor em Sociologia.

Área de concentração: Sociologia

Orientador: Dr. Marcelo Kunrath Silva

Porto Alegre

2013

CIP - Catalogação na Publicação

Tirelli, Cláudia
Reconfiguração da Assistência e Organizações
Sociais no RS: um estudo das organizações que
participaram do Programa Rede Parceria Social entre
2008 e 2010 / Cláudia Tirelli. -- 2013.
235 f.

Orientador: Marcelo Kunrath Silva.

Tese (Doutorado) -- Universidade Federal do Rio
Grande do Sul, Instituto de Filosofia e Ciências
Humanas, Programa de Pós-Graduação em Sociologia,
Porto Alegre, BR-RS, 2013.

1. Assistência Social. 2. Sociedade civil. 3.
Dinâmicas associativas. 4. Conjuntura crítica. 5.
Sociologia relacional. I. Kunrath Silva, Marcelo,
orient. II. Título.

FOLHA DE APROVAÇÃO

CLÁUDIA TIRELLI

RECONFIGURAÇÃO DA ASSISTÊNCIA E ORGANIZAÇÕES SOCIAIS NO RS: um estudo das organizações que participaram do Programa Rede Parceria Social entre 2008 e 2010

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito à obtenção do título de Doutor em Sociologia.

Prof. Dr. Marcelo Kunrath Silva
(Orientador)

Profa. Dra. Carla Cecília Rodrigues Almeida
(UEM/PR)

Profa. Dra. Lúcia Helena Müller
(PUCRS)

Profa. Dra. Soraya Maria Vargas Cortes
(UFRGS)

*A todos que partilharam da construção desta tese,
especialmente, aos meus pais,
Odilo e Traudi.
Ao Ricardo, meu companheiro.
À Martina, Alice e Paula, minhas filhas.*

AGRADECIMENTOS

Diversas pessoas tornaram possível a concretização deste trabalho contribuindo, de diferentes formas, para que ele se tornasse realidade.

Agradeço, especialmente, ao meu orientador, Marcelo Kunrath Silva, pelo aprendizado que me proporcionou através das suas aulas no Curso de Doutorado e pela sua interlocução criteriosa no desenvolvimento deste trabalho. Sua orientação colaborou para que este trabalho tivesse um sabor permanente de descoberta.

Quero agradecer a todos os professores e funcionários do Programa de Pós-Graduação em Sociologia/UFRGS, pela formação e o apoio que me proporcionaram durante os anos de Doutorado.

Aos professores que participaram da Banca de Qualificação - Soraya Maria Vargas Cortes, Lúcia Helena Müller e Zander Navarro – agradeço aos comentários e as sugestões valiosas que fizeram para o desenvolvimento deste trabalho.

Sou grata aos colegas do Grupo de Pesquisa Associativismo, Contestação e Engajamento/UFRGS - Bianca, Carlos, Márcia, Gérson, Rui, Gabrielle, Ana Marcela, Carlos, Antônio, Matheus, Ana, Anajá, Felipe, Valéria e Camila – pelos momentos de companheirismo e aprendizado conjunto.

Agradeço, também, aos meus colegas da turma de Doutorado, Rochele, Jandir, Lisiane, Maria Alice, Milton e Joaquim, que foram parceiros nesse projeto, proporcionando um ambiente propício ao crescimento intelectual do grupo e, mais do que isso, a construção de boas relações de amizade.

Quero agradecer, de forma especial, ao César, pela sua generosidade incondicional. Também sou muito grata aos amigos de todas as horas, Marisa, Caco, Josiane, Mauro, Felipe, Dionei, Miriam, Moacir, Rosi, Rogério, Rosí, Magrão e Lica.

Às meninas do “Sempre Livre” - Paula, Lizete, Carmem, Jurema, Teresinha, Marília, Edna, Rosa, Ieda e Lélia - obrigada pelos momentos de descontração e amizade.

Agradeço, também, o carinho dos meus amigos que não estão sempre por perto devido as contingências da vida, mas que estão sempre comigo. Lembro aqui da Rosângela (Rô), da Vera, da Letícia, do Francisco (Kiko) da Ana Lia, do Cláudio, da Maria e da Biba.

Não poderia deixar de mencionar, neste momento, meus agradecimentos a dois amigos muito queridos que partiram: Paulinho e Fabi, e que estiveram muito próximos de mim durante boa parte do desenvolvimento deste trabalho. O “professor”, inclusive, discutiu comigo alguns argumentos da tese.

Devo um agradecimento especial a todas as pessoas que doaram parte do seu tempo para que esta pesquisa se viabilizasse, concedendo entrevistas, preenchendo questionários ou fornecendo documentos e materiais para consulta. Sem as suas contribuições, este trabalho não teria sido possível.

Agradeço à Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC) que me proporcionou uma licença-interesse permitindo que eu pudesse me dedicar exclusivamente ao Doutorado. A colaboração dos meus colegas e das secretárias do Departamento de Ciências Humanas, especialmente da Clarice, foi fundamental no período em que estive afastada para o doutoramento. Devo agradecer, igualmente, à Carmem e ao Renato do NUPES/UNISC, que colaboraram para que eu pudesse ter mais tempo e dedicação à redação da tese.

Sou grata, também, a CAPES, que me concedeu uma bolsa, possibilitando que eu tivesse condições financeiras de me dedicar integralmente ao Curso de Doutorado.

Um agradecimento especial à minha família e, particularmente, aos meus pais, Odilo e Traudi, sempre presentes na vida dos filhos e netos. Suas trajetórias de vida são um exemplo para todos nós.

Agradeço, com carinho, à Laura (Lalá), pelo seu incentivo permanente e o amor que demonstra à vida.

Por fim, quero agradecer imensamente ao Ricardo, companheiro de vida, e as nossas filhas, Martina, Alice e Paula. Sem o seu amor e compreensão, eu não teria chegado até aqui.

RESUMO

Esta tese analisa de que forma a reconfiguração do campo da assistência, observada no Brasil, a partir do final dos anos 80 e ao longo da década de 90, vem alterando as dinâmicas associativas das organizações da sociedade civil em termos dos seus repertórios organizacionais e de ação, da adoção de novos marcos interpretativos e do acesso a recursos financeiros. A pesquisa revela que essa reconfiguração resultou de múltiplos processos que confluíram nos anos 90 para a formação de uma conjuntura crítica, através da qual novas oportunidades e constrangimentos se apresentaram para os atores desse campo. O estudo adota como referente empírico o conjunto das organizações/entidades sociais que participaram do programa *Rede Parceria Social* no RS, o qual encampa um modelo de gestão para a área social que tem sido muito criticado por parte da literatura das Ciências Sociais e do Serviço Social. A investigação empírica da pesquisa foi realizada através de um *survey*, aplicado a todas as organizações que integraram o programa RPS nas suas três primeiras edições, de entrevistas semi-diretivas com atores que participaram da difusão dos procedimentos e ferramentas de gestão no meio associativo no RS, de entrevistas com os formuladores do programa RPS e, finalmente, por meio de dois estudos de caso em organizações sociais com trajetórias institucionais distintas, mas que participaram do programa RPS na mesma época. Como resultado, a pesquisa aponta que as oportunidades políticas são **apropriadas de forma diversa pelos atores associativos**, de acordo com as suas trajetórias institucionais e a sua posição no campo da assistência, contestando as teses que apontam para um processo amplo de colonização dos atores da sociedade civil pelo mercado ou de sua hegemonização por um projeto político neoliberal.

Palavras-chave: Reconfiguração da assistência. Dinâmicas associativas. Sociedade civil.

ABSTRACT

This thesis examines how the reconfiguration in the assistance's field, observed in Brazil, from the late 80s and throughout the 90s, has been altering the associative dynamics of civil society organizations in terms of their organizational repertoires and action, the adoption of new interpretive frameworks and the access to financial resources. The research reveals that this reconfiguration resulted in multiple processes that converged to form, in the 90s, a critical juncture, by which new opportunities and constraints presented themselves to the players in this field. The study adopts as empirical referent the group of social organizations that participated in a program called *Rede Parceria Social* (Social Partnership Network) in Rio Grande do Sul, which adopts a management model for the social field that has been heavily criticized by a section of Social Sciences and Social Work's literary works. The empirical research was conducted by a survey applied to all organizations that joined the RPS program in its first three editions, using semi-directive interviews with players who participated in the diffusion of procedures and management tools into the associative environment in the RS, through interviews with the formulators of the RPS program, and, finally, using two case studies in social organizations with distinct institutional trajectories, but who participated in the RPS program around the same time. The outcome showed by the research indicates that political opportunities are **appropriated in different manners by the associative players** in accordance with their institutional trajectories and their position in the assistance field, challenging the theories which point to a broad colonization process of the civil society players through the market or their hegemony by a neoliberal political project.

Keywords: Reconfiguration of the assistance field. Associative dynamics. Civil society.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
1 COMPREENDENDO OS ATORES ASSOCIATIVOS A PARTIR DO SEU CAMPO RELACIONAL	19
1.1 A retomada do debate sobre a sociedade civil no Brasil	23
1.1.1 Qual sociedade civil?.....	23
1.1.2 O modelo habermasiano e sua incorporação na produção sociológica brasileira.....	25
1.2 As críticas à utilização do conceito da “nova sociedade civil” no Brasil.....	29
1.3 O essencialismo às avessas.....	33
1.4 As teses da “colonização” do social pelos atores e lógicas do mercado e da “hegemonização” pelo projeto político neoliberal	38
1.4.1 A colonização da esfera social pelos atores e lógicas do mercado.....	38
1.4.2 Os marcos discursivos da “participação solidária” e da “democracia gerencial” na luta pela hegemonia do projeto neoliberal.....	39
1.4.3 Os problemas de interpretar a ação dos atores a partir da sua adesão à macro-projetos políticos	42
1.5 O modelo de análise da tese	45
1.5.1 A sociologia relacional nas contribuições recentes no Brasil acerca das ações coletivas e do associativismo.....	48
1.5.2 O papel das conjunturas críticas na análise das mudanças institucionais.....	51
1.5.3 A contribuição da literatura da Contentious Politics	54
2 O PROCESSO DE RECONFIGURAÇÃO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL NA CONJUNTURA CRÍTICA DOS ANOS 1990.....	62
2.1 A constituição do campo da assistência no Brasil.....	63
2.2 A entrada do Estado na assistência social	65
2.3 A Assistência Social durante o Regime Militar	66
2.4 A constituição de 1988: o reconhecimento da Assistência Social como um Direito	68
2.4.1 Caracterizando o sistema de proteção social no Brasil.....	72
2.5 A reconfiguração do campo da assistência social no contexto da redemocratização.....	74
2.5.1 As mudanças na legislação	75
2.5.2 A ampliação dos espaços de participação institucional para as organizações da sociedade civil	76
2.5.3 A entrada de novos atores associativos no campo da assistência.....	76
2.5.4 As mudanças operadas nas entidades/organizações de assistência	82
3 A INCORPORAÇÃO DOS PROCEDIMENTOS DE PLANEJAMENTO E DE GESTÃO NAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL NO RS OU “QUEM COLONIZA QUEM”?	85
3.1 A crítica à concepção de colonização da sociedade civil pelo modelo gerencial.....	88
3.2 Imposições de um modelo de gestão do mercado?.....	89
3.3 A fase do amadorismo e do voluntarismo dos anos 1970 e 1980: “em nome da causa”	90

3.4 A relação das agências de cooperação técnica e as organizações civis locais nos anos 1980: a importância das redes e da confiança	95
3.5 As mudanças nas exigências de planejamento e gestão nas ONGs nos anos 1990.....	97
3.6 A mudança nas formas de relação entre as agências de cooperação internacional e as organizações da sociedade civil locais	100
3.7 A incorporação das ferramentas de planejamento e gestão pelas organizações da sociedade civil no RS	103
4 O PROGRAMA REDE PARCERIA SOCIAL: UM NOVO MODELO DE TRABALHO ASSISTENCIAL?	120
4.1 A emergência de um novo “modelo” de trabalho social no Brasil.....	124
4.1.1 O Programa de Reforma do Estado (PRE) de 1995	124
4.1.2 O Programa Comunidade Solidária.....	129
4.2 O programa Rede Parceria Social no RS.....	130
4.2.1 As diretrizes do Programa Rede Parceria Social	136
4.2.2 Objetivos e iniciativas do Programa Rede Parceria Social.....	139
4.2.3 Crítica ao Sistema Único da Assistência Social	140
4.3 Perfil das organizações sociais que compõem a Rede Parceria Social no RS – 2008-2010	143
4.3.1 As organizações que integram o Programa Rede Parceria Social/RS frente ao contexto nacional.....	147
4.3.2 Os dados da Rede Parceria Social	149
5 O CIRCULO OPERÁRIO LEOPOLDENSE E A THEMIS: CONTRA-EXEMPLOS DOS PROCESSOS DE COLONIZAÇÃO E DE HEGEMONIZAÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES CIVIS PELAS ESFERAS DO MERCADO E DO ESTADO	160
5.1 Observações metodológicas	161
5.2 Os critérios de seleção dos casos	162
5.3 A descrição dos casos	163
5.3.1 O Círculo Operário Leopoldense (COL).....	164
5.3.2 O estudo de caso da Themis – Assessoria Jurídica e Estudos de Gênero	184
5.4 Comparando os casos do COL e da <i>Themis</i> : a influência das trajetórias institucionais nas opções do presente	204
5.5 A contribuição dos casos estudados para a discussão teórica da tese	207
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	210
REFERÊNCIAS	216
APÊNCIDES -Fontes de Pesquisa	225
ANEXO A.....	229
ANEXO B.....	235
ANEXO C.....	236

INTRODUÇÃO

Desde a década de 1990, produziram-se no Brasil inúmeros trabalhos direcionados à compreensão dos atores da sociedade civil e a sua contribuição para a construção democrática. Em um primeiro momento, exaltou-se o virtuosismo das organizações da sociedade civil, que tenderiam a produzir efeitos democratizantes nas dimensões política, econômica e cultural da sociedade. A partir da crítica a essa abordagem normativa da sociedade civil, formularam-se análises em um sentido radicalmente oposto, onde a mesma sociedade civil passou a ser denunciada pelo seu papel de reprodutora das relações de dominação de classe e/ou de privatização do espaço público.

Outras análises produzidas mais recentemente têm ressaltado a heterogeneidade das organizações que compõem a sociedade civil, a qual pode comportar tanto organizações que defendem um ideal democrático, como organizações eminentemente antidemocráticas. Esses trabalhos também irão enfatizar as inter-relações entre os atores da sociedade civil, do Estado e do mercado, os quais podem aderir a um mesmo projeto político constituído de forma transversal a esses espaços. Dentro da mesma linha teórica, alguns estudos têm buscado interpretar as ações dos atores da sociedade civil com base em sua adesão a marcos interpretativos e formatos organizativos de caráter gerencial, os quais funcionariam como pilares de sustentação de um projeto político de cunho neoliberal.

O presente trabalho busca se inserir nesse debate a partir de uma proposta teórica que visa, por um lado, considerar a diversidade das organizações da sociedade civil e, por outro, resguardar a capacidade relativa de agência dessas organizações dentro de seu campo relacional. Em uma avaliação referente às análises sobre a sociedade civil nas últimas três décadas, Lavallo vai afirmar que:

Pouco se sabe, ainda, da forma como opera a heterogeneidade da sociedade civil: como se compõem e quais as conseqüências de diferentes ecologias organizacionais, qual a posição e as funções dos diferentes tipos de organizações civis e quais suas estratégias de articulação, como se relacionam estas ecologias organizacionais com as instituições políticas, qual a variação das funções assumidas pelas organizações e qual a efetividade desses papéis, qual o efeito desse envolvimento institucional sobre as próprias organizações civis e sobre o modo de operação do aparato administrativo, quais as fontes de legitimidade e dispositivos de *accountability*, vinculados a esses papéis. (LAVALLE, 2011, p.7).

Não temos a pretensão de responder a todos esses questionamentos, pois eles ultrapassam os propósitos e as possibilidades de nossa pesquisa. No entanto, acredita-se que este trabalho possa contribuir para a compreensão de alguns aspectos relacionados à forma como organizações sociais distintas que atuam no campo da assistência responderam e têm respondido ao processo de reconfiguração deste campo ao longo da década de 1990. Em outras palavras, são analisadas as formas de aproveitamento de novas oportunidades e reação a novos constrangimentos que emergiram no campo da assistência social a partir da conjuntura crítica dos anos 90.

Assim, o objetivo central deste estudo consiste em analisar as relações entre as transformações observadas no campo da assistência no Brasil, a partir do final dos anos 1980 e ao longo da década de 1990, e as dinâmicas de organização e atuação dos atores sociais que atuam nesse campo, enfocando centralmente três dimensões do processo associativo: os repertórios organizacionais e táticos, a adoção de novos marcos interpretativos e o acesso a recursos.

Em nosso entender, diversos fatores irão contribuir para a reconfiguração do campo da assistência nesse período, entre os quais se podem salientar: i) a abertura de novos espaços institucionais à participação da sociedade civil (conselhos gestores de políticas, conselhos de direitos, orçamentos participativos, fóruns, conferências); ii) a aprovação de leis que atingem diretamente às organizações sociais dessa área, como o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), aprovado em 1990, e a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), em 1993; iii) a emergência de um marco interpretativo que defende o estabelecimento de parcerias público-privadas para a formulação, provisão e gestão das políticas sociais (via editais, convênios ou termos de parceria); iv) a criação de um novo marco legal para regular as relações entre o Estado e as organizações do Terceiro Setor (Lei das

Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIPs e Lei das Organizações Sociais -OS); v) o envolvimento crescente de atores empresariais no campo da assistência através das ações de responsabilidade social corporativa ou das ações de investimento social privado; e, por fim, do final dos anos 1990 e no transcorrer da década seguinte, vi) as alterações nas formas de sustentabilidade financeira das organizações, constringendo-as a buscarem novas fontes de financiamento. Embora esses aspectos tenham sido elencados de forma separada para fins de análise, eles irão se encontrar imbricados, de distintas formas, na realidade das organizações.

A hipótese central desta tese é que essas mudanças vão conformar uma conjuntura crítica na década de 1990, abrindo novas oportunidades e constrangimentos para as organizações sociais do campo da assistência, ao mesmo tempo em que são problematizadas as formas tradicionais de organização e atuação daqueles atores. Tal conjuntura crítica será interpretada e confrontada de forma distinta por aquelas organizações, dependendo da trajetória institucional e da posição que as mesmas ocupam dentro no campo assistencial. Ou seja, a análise desenvolvida busca articular uma apreensão das oportunidades e constrangimentos que constituem o processo de reconfiguração do campo da assistência social na década de 1990 com uma ênfase na agência – relativa – das organizações sociais envolvidas neste processo e que a ele respondem de formas bastante diferenciadas. Neste sentido, problematiza-se o argumento corrente na literatura brasileira que caracteriza este processo como uma generalizada colonização ou hegemonização das organizações sociais do campo da assistência por um projeto político neoliberal, que tem como um de seus indicadores a adoção de instrumentos gerenciais.

Como recorte empírico, escolhemos trabalhar com as organizações sociais que integraram o **Programa Rede Parceria Social**, desenvolvido pela Secretaria da Justiça e do Desenvolvimento Social do Rio Grande do Sul, desde 2007. Esse programa foi concebido a partir da formação de uma rede, envolvendo empresários, organizações da sociedade civil e Estado, para a promoção de ações na área da assistência social no RS. Todos os pressupostos apontados pela literatura como característicos da adoção de um modelo gerencial se encontram contemplados nesse Programa: o incentivo as “parcerias público-privadas”, a idéia de “sinergia”, o

desenvolvimento do “capital social” e do “capital humano”, a busca pela “eficácia e eficiência” nos projetos sociais, a valorização dos procedimentos de gestão, entre outros aspectos.

Nosso propósito nesta pesquisa não é o de denunciar a funcionalidade desse programa em relação a determinado projeto político ou o quanto ele adota dos princípios oriundos da esfera do mercado para a realização do trabalho social. Busca-se, isto sim, compreender de que forma os distintos atores sociais que interagem no campo da assistência no RS respondem a oportunidades políticas como essa representada pelo programa RPS e, nesta resposta, ressignificam o próprio sentido deste programa. Desta forma, adota-se uma perspectiva teórica que coloca sob suspeição as teses que partem do argumento da ocorrência de um processo generalizado de colonização das organizações da sociedade civil pelo mercado ou da sua hegemonização por um projeto político neoliberal a partir da adoção de instrumentos de planejamento e gestão e/ou o envolvimento em programas como a RPS, buscando-se compreender as ações dos diferentes atores associativos a partir da sua trajetória e do seu campo relacional.

Retomando a trajetória de investigação: “Da colonização à análise do campo relacional”

Quando iniciamos nosso percurso de investigação, partimos da hipótese de que se encontrava em curso, no campo da assistência, um amplo processo de colonização das organizações sociais pelas lógicas e metodologias advindas do mercado. A escolha do Programa Rede Parceria Social esteve relacionada a essa hipótese inicial da pesquisa, pois nosso pressuposto estava assentado na percepção de que as organizações sociais que participassem do programa estariam automaticamente aderindo ao modelo de trabalho social utilizado nele. No entanto, ao nos aproximarmos de nosso objeto empírico, começamos a perceber um quadro bem mais complexo do que parecia a primeira vista. As organizações que compunham o programa RPS eram extremamente heterogêneas em termos de suas ecologias organizacionais, abrangendo desde entidades caritativas que prestavam serviços de assistência às populações vulnerabilizadas, os centros e associações comunitárias, as Associações dos Pais e Amigos dos Excepcionais (APAEs), as Associações de Pais e Mestres (APMs), as cooperativas de geração de emprego e

renda, até organizações voltadas à defesa de direitos de grupos sociais específicos (mulheres, homossexuais, negros, indígenas). A constatação dessa diversidade possibilitou que indagássemos sobre quais as razões que teriam levado certas organizações, que não compartilham com as diretrizes do programa, a participarem de seus editais. Estariam todas colonizadas pelos princípios do mercado? A busca por essas respostas levou-nos a realizar dois estudos de caso em organizações com ecologias organizacionais distintas, permitindo-nos analisar como essas organizações reagem frente às oportunidades e aos constrangimentos que se apresentam, inclusive, aqueles representados pelo próprio programa.

Estratégias metodológicas

A postura metodológica que orientou este trabalho procura levar em consideração as narrativas e interpretações dos sujeitos pesquisados sobre a sua realidade social. Com base nas reflexões desenvolvidas por Scott (1990), nossa opção metodológica busca respeitar a visão dos atores, ao invés de julgá-la como uma sub-representação da realidade, que somente pode ser inteiramente revelada por intermédio da intervenção do pesquisador.

A pesquisa foi desenvolvida em várias etapas que envolveram diferentes dimensões de análise, o que requereu a utilização de procedimentos de investigação e de coleta de dados específicos para cada fase, cujas descrições serão feitas a seguir. A primeira parte do trabalho, que visou reconstituir a formação da assistência no Brasil e o seu processo de reconfiguração na década de 1990, foi realizada por meio de consulta à literatura e a documentos referentes à área.

Em relação à difusão dos procedimentos e ferramentas de gestão dentre as organizações sociais, que também se relaciona ao processo de reconfiguração da assistência, efetuou-se seis entrevistas semidiretivas com integrantes de organizações civis que participaram desse processo nos anos 1990.

Com o objetivo de investigar como certos aspectos dessa reconfiguração aparecem em um programa de assistência específico, no caso, o Programa Rede Parceria Social, realizou-se entrevistas com pessoas chaves ligadas a esse programa: o ex-secretário da Justiça e do Desenvolvimento Social, Fernando

Schüller; e o Coordenador do programa desde o seu lançamento, Daltro Garcia. Além dessas entrevistas, a análise do programa também se baseou na consulta aos seus materiais de divulgação e na aplicação de um *survey* a todas as organizações que participaram das três primeiras edições do PRPS. Os resultados deste *survey* foram analisados por meio de estatísticas descritivas que constam nas tabelas do Capítulo 4.

Por fim, buscando ver como distintas organizações sociais (re) agem às novas oportunidades e constrangimentos que se apresentam a partir dos anos 1990, que acabaram por alterar as suas dinâmicas associativas em diferentes sentidos, realizaram-se dois estudos de caso nas seguintes organizações: no Círculo Operário Leopoldense (COL) e na *Themis* - Assessoria Jurídica e Estudos de Gênero. A escolha dessas organizações foi baseada em dois critérios: o primeiro refere-se ao fato delas, mesmo não sendo representativas do universo investigado, permitirem apreender um pouco da diversidade existente nesse universo em termos de trajetórias institucionais, tamanho das organizações, estrutura organizacional, acesso a recursos, entre outros aspectos; o segundo relaciona-se ao fato dessas organizações possibilitarem problematizar os argumentos dominantes apresentados pelas perspectivas teóricas que apontam para processos generalizados de colonização e de hegemonização das organizações sociais pelos atores e metodologias do mercado ou por um macro projeto político neoliberal. Nesse sentido, são casos que expressam a diversidade de interpretações e posicionamentos perante as oportunidades e constrangimentos trazidos pela reconfiguração do campo da assistência, permitindo analisar a agência das organizações neste processo. Para desenvolver esses estudos de caso, fizemos observações diretas em reuniões e eventos, consulta aos materiais de divulgação e documentos institucionais, e entrevistas semidiretivas com integrantes de diferentes setores e, para um dos casos, de diferentes coordenações da organização.

O trabalho encontra-se estruturado em cinco capítulos, conforme a descrição feita a seguir. No primeiro capítulo, são retomados os principais aspectos que marcaram a literatura sobre sociedade civil no Brasil, durante os anos 1990, e as críticas que essa produção suscitou. Discutem-se as teses da colonização da sociedade civil pelo mercado e da sua hegemonização por um projeto político

neoliberal constituído de maneira transversal às esferas do mercado, da sociedade civil e do Estado. Por fim, explicitam-se as diversas referências teóricas que sustentam este trabalho.

No segundo capítulo, resgata-se, em termos amplos, a história da assistência no Brasil, passando pela fase da proeminência da Igreja Católica na prestação dos serviços assistenciais que se estende até o final do Séc. XIX, quando começam a surgir as primeiras organizações civis de interesse público. A partir dos anos 1930, o Estado passa a intervir ativamente na regulação da política de proteção social, arbitrando inclusive sobre as organizações de assistência privadas. Durante o Regime Militar, ocorre um processo de centralização administrativa das ações assistenciais e a ampliação de alguns de seus programas e serviços. Aponta-se, também, para a privatização de diversos serviços para enfraquecer a força dos sindicatos. Com o processo de redemocratização do país e a promulgação da Constituição de 1988, a Assistência Social passa a ser considerada um direito do cidadão e um dever do Estado. Nos anos 1990, o campo da assistência social passa por muitas mudanças, que confluem para a formação de uma conjuntura crítica, a qual possibilita uma reconfiguração dessa área.

No terceiro capítulo, constrói-se outra narrativa acerca de como se originaram e se difundiram os procedimentos e as ferramentas de gestão dentre as organizações da sociedade civil no RS, durante a década de 1990, com base nos relatos dos atores que participaram desse processo à época. Demonstra-se, nesse sentido, que as metodologias de planejamento e de gestão (de projetos e instituições) mais utilizadas pelas organizações da sociedade civil não se originaram do mercado, mas sim do campo político e da “cooperação internacional”. O capítulo também aborda o processo de aproximação entre os “ongueiros” e os empresários, no decorrer da década de 1990, durante o período de formação dos institutos e fundações empresariais no RS.

No quarto capítulo, desenvolve-se uma análise detalhada do Programa Rede Parceria Social no RS, pontuando-se as suas aproximações com o modelo de Estado Gerencial prescrito no Programa de Reforma do Estado de 1995. Descreve-se, também, a origem do programa, seus pressupostos teóricos e metodológicos e sua forma de funcionamento. O capítulo apresenta, ainda, os resultados de um

survey realizado com as organizações que integraram o programa entre 2008 e 2010 e a comparação de seus resultados com outras pesquisas realizadas no Brasil acerca das organizações sem fins lucrativos.

Por fim, no quinto e último capítulo, apresentam-se os resultados dos nossos estudos de caso realizados no Círculo Operário Leopoldense e na *Themis*. Os dois casos vão ser descritos separadamente, de forma a evidenciar a trajetória institucional de cada organização, desde a sua criação até o presente, fator que vai influenciar nas interpretações e respostas destas organizações às transformações ocorridas no seu campo de atuação. O capítulo também vai apresentar comparações entre os casos, permitindo perceber como os seus integrantes constroem avaliações diferentes em relação a aspectos relacionados à autonomia institucional e a prestação de serviços ao Estado.

1 COMPREENDENDO OS ATORES ASSOCIATIVOS A PARTIR DO SEU CAMPO RELACIONAL

Como já foi referido na Introdução, esta pesquisa irá analisar como o processo de reconfiguração da área da assistência observado a partir do final dos anos 1980 e ao longo da década de 1990 no Brasil, vem acarretando uma série de mudanças nas organizações assistenciais atuantes no Estado do Rio Grande do Sul (RS), principalmente em relação aos seus repertórios organizacionais e táticos e em seus processos de enquadramento interpretativo.

O recorte empírico de nossa pesquisa encontra-se circunscrito às organizações/entidades civis que integraram as três primeiras edições do Programa Rede Parceria Social (2008, 2009 e 2010), desenvolvido através da Secretaria da Justiça e do Desenvolvimento Social do RS. Esse programa mostrou-se particularmente interessante para o desenvolvimento da pesquisa, na medida em que reunia organizações com características institucionais bastante diversas,¹ permitindo inferir a respeito de como essas organizações vêm interpretando e respondendo a oportunidades e constrangimentos como os representados pelo Programa.

Poder-se-ia afirmar que as mudanças observadas no campo da assistência refletiram, em boa medida, processos mais amplos que atingiram o conjunto das organizações civis no Brasil na década de 1990. Entre essas, destaca-se o incremento expressivo no número de Organizações Não Governamentais (ONGs),² o incentivo governamental às parcerias público-privadas e a criação de um marco legal para regulá-las, a profissionalização e valorização de instrumentos de planejamento e gestão nas organizações civis,³ a crescente influência do segmento

¹ Dentre as organizações/entidades sociais que compõem o programa RPS encontram-se entidades assistenciais caritativas e filantrópicas, ONGs voltadas à defesa de direitos de grupos sociais específicos (mulheres, negros), organizações de defesa ambiental, associações de moradores, associações de pais e mestres, clubes de mães, APAES, organizações de auxílio a pessoas com determinados tipos de enfermidades, mitras diocesanas, círculos operários, cooperativas para a geração de emprego e renda, fundações e institutos empresariais, entre outras.

² Segundo o IBGE, IPEA, GIFE e ABONG (2008), a idade média das Fundações e Associações Sem Fins Lucrativos no Brasil, em 2005, era de 12,3 anos, sendo que a maior parte delas (41,5%) foi criada na década de 1990.

³ As organizações civis têm adotado, sobretudo desde os anos 1990, vários instrumentos de planejamento e de gestão para a condução do seu trabalho social, bem como para a sua estruturação

empresarial na área social e a abertura do Estado – em diferentes níveis – à participação das organizações da sociedade civil. A incorporação e valorização de ferramentas gerenciais têm sido interpretada, por parte da literatura, como expressão da adesão dos atores sociais à marcos discursivos vinculados ao projeto neoliberal, como é o caso do marco da “participação solidária” (ALMEIDA, 2006a, 2006b) ou do marco da “democracia gerencial” (TATAGIBA, 2006), ou ainda, como uma colonização do espaço social pela esfera do mercado (MÜLLER, 2006).

A literatura produzida acerca da sociedade civil nas Ciências Sociais nos anos de 1990, grosso modo, dividiu-se entre uma interpretação calcada na emergência de um “novo associativismo civil” ou de uma “nova sociedade civil”, apresentada como portadora de tendências essencialmente democráticas, com autonomia em relação ao Estado e representante de valores pluralistas e laicos e, em contraposição, uma vertente muito crítica em relação a essa sociedade civil, que a concebe como um espaço de “[...] reprodução das desigualdades, de tensionamento das instituições democráticas e/ou de esvaziamento da própria política” (SILVA, 2006, p. 159). Dentro desse debate, alguns autores (DAGNINO, OLVERA e PANFICHI, 2006; ALMEIDA, 2006a; 2006b; TATAGIBA, 2006) interpretaram as mudanças na sociedade civil brasileira nesse período (em especial, a incorporação de instrumentos e discursos gerenciais de planejamento e gestão), incluindo as organizações do campo da assistência, como expressão de uma crescente hegemonia de um projeto político neoliberal. Outros autores, por sua vez (MÜLLER, 2006), analisaram tais mudanças como indicadores de uma colonização das organizações civis pela racionalidade instrumental própria das esferas do mercado e/ou do Estado. São justamente estas teses em relação à sociedade civil e seu papel na construção democrática que se pretende problematizar neste capítulo, confrontando-as a partir de outra perspectiva teórica referenciada nas seguintes contribuições: i) na sociologia relacional (ELIAS, 2008; EMIRBAYER, 1997; LAVALLE, 2011; HOUTZAGER, LAVALLE e, ACHARYA, 2004; SILVA, 2006, 2010;

interna. A necessidade de profissionalização tem sido referida nos discursos dos coordenadores dessas organizações como uma exigência para a realização de um trabalho social conseqüente voltado à defesa de direitos e ao acesso às políticas públicas. Nesses discursos aparece uma clara oposição entre uma perspectiva assistencialista, caracterizada como pontual, paternalista e assistemática e uma postura profissional, que representa o seu oposto. Esta idéia se traduz na fala de um de nossos entrevistados que diz: “Não basta fazer o Bem, é preciso fazer bem”. (1)

ABERS e BÜLLOW, 2011; MARQUES, 1999); ii) no institucionalismo histórico (PIERSON e SKOCPOL, 2008; CAPOCCIA e KELEMEN, 2007; SKOCPOL, 2003) e, por fim, iii) na literatura norte-americana da *Contentious Politics*, (TILLY e TARROW, 2007; TARROW, 2009; TILLY, 2006; McADAM, McCARTHY e ZALD, 1999; McADAM, TARROW e TILLY, 2009) e nos apontamentos críticos à esta produção feitos por Goldstone (2004).

A partir dessas contribuições, a constituição das organizações e as suas ações serão compreendidas nesta tese como inseridas dentro de um campo de relações, tanto do conjunto de relações nas quais se encontram imersas no presente, como daquelas que foram constituídas na sua trajetória organizacional e que demarcam o seu campo de possibilidades atual.

Partindo-se dessas premissas, portanto, analisa-se de que forma os diferentes atores coletivos que atuam na área da assistência no RS (com ecologias⁴ e trajetórias institucionais diversas) vêm se relacionando com as oportunidades e restrições que se apresentam no decorrer da reconfiguração desse campo a partir dos anos 1990, interpretando-as a partir de questões balizadas pela sua história organizacional (que lhes confere uma dada posição nesse campo) e pelas relações que possuem, no presente, com outras organizações civis e com as instituições políticas. Nesse sentido, busca-se compreender as ações dos atores como ações estratégicas, mas que se encontram condicionadas pela sua posição em um campo de relações, a qual vai influenciar a forma como esses atores interpretam e se utilizam das mudanças nas oportunidades e restrições políticas em determinadas conjunturas.

O capítulo encontra-se subdividido em cinco partes, conforme descrito a seguir: na primeira parte, apresentam-se as principais perspectivas teóricas que representaram o debate em torno da sociedade civil e da construção democrática no contexto acadêmico das ciências sociais brasileiras nos anos de 1990 (AVRITZER, 1997; AVRITZER e COSTA, 2004). Na segunda parte, sistematizam-se as críticas feitas a essa literatura por parte de autores que apontaram seus limites explicativos em decorrência da sua forte normatividade e polarização, fatores que

⁴Ecologias organizacionais referem-se aos diferentes tipos de organizações sociais existentes. (LAVALLE, 2011).

impossibilitariam uma compreensão da heterogeneidade existente no tecido associativo e as suas relações com as instituições políticas (DAGNINO, OLVERA e PANFICHI, 2006; NOGUEIRA, 2003; LAVALLE, 1999, 2003; SILVA, 2006; SORJ, 2005).⁵ Na terceira parte, retoma-se outro conjunto de críticas a esta perspectiva da sociedade civil, porém, formulados a partir de uma ênfase distinta: seu foco consiste na denúncia, com base em um referencial teórico marxista e neomarxista, da funcionalidade desta sociedade civil – sobretudo das ONGs - ao modelo neoliberal, posto que essas organizações tenderiam a amortecer o conflito de classes e, desta forma, auxiliariam na reprodução do capitalismo na sua fase atual (MONTAÑO, 2002; COUTINHO, 2011). Neste último conjunto de críticas, também se incluem as análises que denunciam o processo de “privatização do espaço público” ou de “destituição da fala” no Brasil dos anos 1990, o qual teria resultado numa despolitização nas decisões acerca da vida em comum. (PAOLI, 2002; OLIVEIRA, 1999). Na parte quatro, problematizam-se duas teses originadas das críticas referentes à produção sobre a sociedade civil na década de 1990, as quais apontaram para processos de “[...] `colonização' do campo da ação social pelos princípios, lógicas e metodologias de gestão, originárias do setor privado [...].” (MÜLLER, 2006, p. 2) ou de “hegemonização” dos atores da sociedade civil pelo projeto político neoliberal, concebido transversalmente às esferas do mercado, do Estado e da sociedade civil (DAGNINO, OLVERA e PANFICHI, 2006; DAGNINO, 2002; ALMEIDA, 2006a, 2006b; TATAGIBA, 2006). Ambas as teses analisaram a adoção de ferramentas e de marcos interpretativos gerenciais por parte das organizações civis e a despolitização dos processos de participação daí decorrentes. Por fim, na quinta e última parte, explicitam-se as referências teóricas que possibilitaram questionar essas teses acerca da colonização/hegemonização das organizações civis e analisar o processo de reconfiguração do campo da assistência como um processo multifacetado, composto por distintos atores e intencionalidades, no qual as organizações apresentam uma diversidade de adaptações e apropriações das novas oportunidades e restrições políticas que só podem ser explicadas através da investigação empírica das suas redes de relações.

⁵ Tendo em vista que já foram produzidos diversos balanços em torno dos estudos sobre a sociedade civil no Brasil (LAVALLE, 2003; SCHERER-WARREN e LÜCHMANN, 2004), optou-se por resgatar apenas os trabalhos que, a nosso ver, são emblemáticos dessas produções e as principais críticas que suscitaram.

1.1 A retomada do debate sobre a sociedade civil no Brasil

De uma forma ampla, o debate que envolve o argumento central desta tese tem sido travado nas ciências sociais brasileiras, desde os anos 1990, dentro de um campo de pesquisa que busca analisar as relações entre sociedade civil e democracia. As discussões em torno dessa temática absorveram o interesse de vários pesquisadores que, partindo de aportes teóricos diferentes, buscaram explicar a emergência de novos atores sociais na sociedade civil e a sua participação nos processos de democratização da sociedade (AVRITZER, 1997; AVRITZER e COSTA, 2004; DAGNINO, 2002). Essas abordagens foram construídas com o intuito de definir quem seriam os atores contemplados nesta nova sociedade civil, quais os seus atributos e suas relações com o Estado, em uma conjuntura marcada pela abertura de novos espaços de participação para as organizações civis nos conselhos gestores de políticas, fóruns, conselhos de direitos, Orçamentos Participativos, etc.

1.1.1 Qual sociedade civil?

O conceito de sociedade civil, conforme assinalado por diferentes autores (FOLEY e EDWARDS, 1998; COHEN e ARATO, 2000; AVRITZER e COSTA, 2004), após se manter eclipsado por mais de um século, foi retomado nas três últimas décadas do séc. XX a partir da teoria habermasiana.⁶ Segundo esses autores, essa retomada esteve relacionada à busca por categorias explicativas que pudessem ser aplicadas aos processos de mudança que vinham ocorrendo no cenário político internacional, a saber: a crise do *welfare state* e o correlato crescimento de políticas neoliberais, o fim dos regimes comunistas do Leste Europeu e as lutas por redemocratização na América Latina.

Apesar de Habermas ter desenvolvido a sua reflexão inicial sobre a esfera pública e a sociedade civil ainda nos anos 60, quando do lançamento do livro *Mudança estrutural da esfera pública* (2003), a repercussão dos seus trabalhos na produção sociológica latino-americana e brasileira só foi ocorrer bem mais tarde, nos

⁶ Embora grande parte dos estudos sobre sociedade civil nesse período tenham sido fortemente influenciados pela perspectiva habermasiana, outras abordagens continuaram a ser utilizadas mas com menor abrangência. (LAVALLE, 2003; NOGUEIRA, 2003).

anos 1990. Até meados da década de 1980, a produção local esteve fortemente centrada nos estudos dos movimentos sociais populares, profundamente influenciados por autores marxistas como Castells, Lojkin, Kowarik, os quais analisavam os movimentos a partir das suas inserções na chamada “questão urbana” (GOHN, 2007). Desse período em diante, percebe-se a emergência de inúmeros trabalhos voltados à análise dos chamados “novos movimentos sociais”, que adotaram abordagens culturalistas influenciadas pelos trabalhos de Habermas, Melucci e Touraine, com ênfase nas questões relativas à identidade dos atores sociais e nas suas lutas em torno de aspectos pós-materiais (GOHN, 2007; ALONSO, 2009).

Além dessas contribuições, não se pode deixar de mencionar a expressiva repercussão nas ciências sociais latino-americanas e brasileiras, no período compreendido entre o final dos anos 1970 e ao longo dos anos 1980, das obras de Antonio Gramsci (DAGNINO, 2000, NOGUEIRA, 2003; NUN, s/d). Conforme aparece em Nun (s/d), a abordagem gramsciana permitiu construir uma crítica à parte da intelectualidade latino-americana de esquerda, cujos trabalhos se baseavam numa “imagem heroica da política e da classe operária”, permitindo perceber as outras vozes (e atores) que se encontravam em situação de subalternidade no mundo da vida cotidiana. No mesmo sentido, Dagnino (2000) salienta que os conceitos gramscianos de “sociedade civil”, “hegemonia” e “transformação” contribuíram significativamente para a renovação das análises no campo da esquerda latino-americana naquele período, na medida em que rompiam com o determinismo econômico das análises marxistas mais duras e permitiam repensar as relações entre cultura e política.⁷ Esta perspectiva também possibilitava compreender a contribuição dos movimentos sociais para a reforma intelectual e moral necessária à transformação social, traduzida no vocabulário gramsciano como uma “guerra de posições”, na qual a luta política não se restringiria à tomada do Estado, mas se estenderia através da sociedade civil num processo de disputa pela hegemonia entre projetos políticos antagônicos.

⁷ Segundo Dagnino (2000, p. 64), as análises marxistas predominantes naquele período tendiam a ver a “cultura” como o espaço da alienação, pois ela aparecia como dotada de uma dupla negatividade: i) constituir-se como mera expressão de uma essência econômica e ii) ser considerada, portanto, como um obstáculo à transformação social.

No final dos anos 1980, a produção sobre os movimentos sociais no Brasil se retrai consideravelmente e, de certa forma, é substituída na década seguinte, pela produção acadêmica em torno da nova sociedade civil, a qual passa a ser descrita como o espaço que congrega a pluralidade dos atores civis e que cumpre uma função primordial na construção de uma cultura democrática no plano societário.⁸ Interessante notar que, apesar da significativa contribuição da perspectiva gramsciana de sociedade civil e de hegemonia nos estudos sociológicos latino-americanos nos anos 1970 e 1980, a retomada e a amplificação do conceito de sociedade civil na produção acadêmica dos anos 1990 se deram, sobretudo, sob o signo da teoria habermasiana. Nesse sentido, Nogueira (2003) vai afirmar:

Transita-se assim de uma imagem de sociedade civil como palco de lutas políticas e empenhos hegemônicos, para uma imagem que converte a sociedade civil ou em recurso gerencial – um arranjo societal destinado a viabilizar tipos específicos de políticas públicas -, ou em favor de reconstrução ética e dialógica da vida social. (NOGUEIRA, 2003, p. 187).

Apenas no final da década de 1990 e início dos anos 2000, com a emergência de análises críticas na literatura sociológica em relação ao conceito de sociedade civil de Habermas é que são retomados os conceitos gramscianos de “hegemonia”, de “sociedade civil” e de “concepções de mundo”, como pode ser visto nos trabalhos de Dagnino⁹ (2002), Dagnino, Olvera e Panfichi (2006), Nogueira (2003) e Oliveira (2001).

1.1.2 O modelo habermasiano e sua incorporação na produção sociológica brasileira

Na sociologia brasileira, a incorporação dos conceitos de esfera pública e sociedade civil nos anos 1990 se destacou, sobretudo, nos trabalhos desenvolvidos por Leonardo Avritzer e Sérgio Costa (LAVALLE, 2003), os quais obtiveram expressiva influência no período. Esses autores buscavam um aporte conceitual que

⁸ Alguns balanços apontaram que o refluxo dessa produção acerca dos movimentos sociais esteve relacionado aos seus próprios limites teóricos para explicar a realidade empírica, pois grande parte dos trabalhos apresentava um forte caráter normativo e descritivo. (GOHN, 2007; SCHERER-WARREN e LÜCHMANN, 2004).

⁹ A autora utiliza nos seus trabalhos o conceito de “projeto político” com um significado semelhante ao conceito de “concepção de mundo” em Gramsci.

lhes permitissem explicar o processo de democratização das sociedades latino-americanas e, em particular, da sociedade brasileira, atentando para a emergência de novos atores na sociedade civil e nas suas capacidades de influir na construção de uma sociedade efetivamente democrática. Este novo olhar para as relações societárias foi interpretado como um retorno à Sociologia,¹⁰ na medida em que os estudos sobre os processos de transição haviam se concentrado na Ciência Política. Avritzer e Costa (2004) apontavam para os limites das interpretações que compreendiam uma sociedade democrática como simples sinônimo da existência de instituições democráticas no plano político (eleições livres e regulares, atividades parlamentares, garantia dos direitos civis), enfatizando a importância de se analisar as mudanças em relação às práticas e atitudes dos atores societários (AVRITZER, 1997; AVRITZER e COSTA, 2004). Na perspectiva de Avritzer (1997), era preciso se debruçar sobre o florescimento de um novo associativismo civil constituído a partir de meados dos anos 1970 que, diferentemente do débil associativismo desenvolvido historicamente na América Latina, representaria padrões laicos, pluralistas e autônomos frente ao Estado.

Com esse objetivo, Avritzer e Costa passaram a utilizar os conceitos de sociedade civil e de esfera pública, produzidos originalmente por Habermas e retomados posteriormente por Cohen e Arato (2000), pois interpretavam que essa vertente teórica possibilitaria uma compreensão mais exata dos processos de democratização em curso, na medida em que se debruçava sobre o papel desempenhado pelas organizações civis nesse processo.

Avritzer e Costa dirão que, através do conceito de esfera pública,

[...] se identificou, no advento da modernidade, uma esfera para a interação legal de grupos, associações e movimentos [...]. Introduziu-se, assim, a possibilidade de uma relação argumentativa crítica com a organização política, no lugar da participação direta. (AVRITZER e COSTA, 2004, p. 706).

A esfera pública será percebida, nesta abordagem, como o espaço onde ocorre a produção da opinião pública e da vontade coletiva, espaço no qual se estabelece “[...] a mediação entre o mundo da vida e o sistema político, permitindo que os impulsos provindos do mundo da vida cheguem até as instâncias de tomada

¹⁰ Ver Avritzer e Costa (2004) e Avritzer (1997).

de decisão instituídas pela ordem democrática” (HABERMAS, 1990, p. 37 apud AVRITZER e COSTA, 2004, p. 709). Este modelo discursivo de esfera pública, de acordo com os autores, carrega uma ambivalência, pois esta esfera tanto representa o *lócus* pelo qual os meios de comunicação buscam engendrar as lealdades políticas e influir sobre as preferências de consumo, como também é o espaço pelo qual se dá a canalização dos fluxos comunicativos do mundo da vida. O conjunto das associações voluntárias, desvinculadas do Estado e do mercado, que possibilitam este fluxo comunicativo será designado de sociedade civil.

Segundo Cohen e Arato (2000, p. 7-8), os desafios colocados pelas mudanças políticas ocorridas nas sociedades ocidentais nas últimas décadas do séc. XX tornaram necessário o desenvolvimento de uma teoria da sociedade civil mais adequada à contemporaneidade, que implicava em diferenciar o conceito de sociedade civil da economia e do Estado. Nessa perspectiva, não se poderia mais pensar na sociedade civil através da sua identificação com a sociedade burguesa ou por meio do antagonismo entre sociedade civil e Estado. Para esses autores,

[...] el concepto de sociedad civil indica un terreno en Occidente que se ve amenazado por la lógica de los mecanismos administrativos y económicos, pero que también es el principal espacio para la expansión potencial de la democracia bajo los regímenes democrático-liberales 'que realmente existen'. (COHEN e ARATO, 2000, p. 7).

A partir da percepção do espaço da sociedade civil como um espaço de expansão da democracia é que, de acordo com os autores, se pode pensar atualmente na manutenção dos ideais utópicos da modernidade, pautados nos direitos básicos da igualdade, da justiça, da liberdade, da democracia, da solidariedade, mesmo que a retórica revolucionária que os abrigava tenha entrado em decadência. Eles irão formular uma definição operativa para dar conta das relações da sociedade civil no mundo contemporâneo, segundo a qual se compreende:

[...] a la sociedad civil como una esfera de interacción social entre la economía y el Estado, compuesta ante todo de la esfera íntima (en especial la familia), la esfera de las asociaciones (en especial las asociaciones voluntarias), los movimientos sociales y las formas de comunicación pública. La sociedad civil moderna se crea por medio de formas de autoconstitución y automovilización. Se institucionaliza y generaliza mediante las leyes, y especialmente los derechos objetivos, que estabilizan la diferenciación social. (COHEN e ARATO, 2000, p. 8).

Para Abers e Bülow (2011, p. 57), a defesa de uma autonomia da sociedade civil frente ao Estado e ao mercado expressa nesta literatura e, portanto, de sua auto-limitação, relaciona-se ao receio explicitado por Habermas e também por Cohen e Arato, de que a sociedade civil viesse a ser colonizada “[...] pela lógica do poder administrativo e da competição por lucros, impedindo sua formação como espaço-chave no qual os indivíduos possam desenvolver livremente suas opiniões sobre os problemas da sociedade.”

Segundo a definição de Cohen e Arato, a sociedade civil não corresponde a toda a vida social fora do Estado e do mercado, mas “[...] se refiere a las estructuras de la socialización, asociación y formas de comunicación organizadas del mundo de la vida, en la medida en que éstas han sido institucionalizadas o se encuentran en proceso de serlo” (COHEN e ARATO, 2000, p. 10). A sociedade civil, para esses autores, não se encontra em oposição à sociedade política ou à sociedade econômica, pois se constitui em uma esfera mediadora que visa influenciar sobre os processos político-administrativos e econômicos. Apenas naqueles casos em que a mediação falha é que se configura uma relação de oposição.

Conforme indicam Avritzer e Costa (2004, p. 710-11), Cohen e Arato também irão apontar certos limites à perspectiva habermasiana, na medida em que ela não atenta para os novos públicos que se formam a partir das representações de gênero, étnicas, entre outras.¹¹ Esses novos públicos representariam um movimento de renovação que não se restringe somente ao espaço da cultura, pois buscam modificar os processos e a qualidade da comunicação pública, podendo até mesmo influir na discussão pública nas organizações políticas institucionalizadas.

Para Avritzer e Costa (2004, p. 704), a incorporação do conceito de sociedade civil nos anos 90, produzido originalmente em um contexto europeu, desempenhou uma função-chave na sociologia da democratização na América Latina, pois permitiu a resignificação, dentro de um corpo teórico mais amplo, de múltiplos trabalhos pontuais desenvolvidos acerca das relações entre o Estado, as

¹¹ Para consultar outras críticas à visão de esfera pública em Habermas, ver Fraser (s/d) e Mouffe (2005).

instituições políticas e os novos atores sociais. Partindo de uma crítica às teorias da transição, as quais buscavam explicar os processos de redemocratização com base nas mudanças do Estado e nas instituições políticas, os autores irão enfatizar que são nas relações entre o Estado, as instituições políticas e a sociedade que ocorre o movimento de construção da democracia. Para eles: “A democratização já não é mais o momento de transição, é o processo permanente e nunca inteiramente acabado de concretização da soberania popular.” (AVRITZER e COSTA, 2004, p. 704). Dito de outra forma, esta perspectiva permitia um deslocamento no olhar, que saia do foco do Estado e das instituições políticas para buscar compreender os processos organizativos emergentes na sociedade e de que forma esses influenciavam na construção da democracia para além das instituições políticas já estabelecidas.

1.2 As críticas à utilização do conceito da “nova sociedade civil” no Brasil

Pode-se perceber, de acordo com o exposto acima, como o conceito de sociedade civil foi apropriado nas análises sociológicas brasileiras da década de 90 e a centralidade que passou a adquirir nas explicações e nas propostas referentes a construção de uma sociedade democrática. Numa postura crítica, Lavallo (1999, p. 134) irá afirmar que a rápida influência e incorporação deste novo modelo da sociedade civil pelos cientistas sociais brasileiros deveram-se ao fato dele ter fornecido um “eixo de orientação para a ação política” ou, dito de outra forma, uma “via de reflexão para o retorno do ator moral da transformação social”.¹²

A partir dos anos 2000, outros trabalhos começaram a apontar também os limites explicativos da produção sociológica sobre a nova sociedade civil no Brasil (DAGNINO, PANFICHI e OLVERA, 2006; LAVALLE, 2003; 1999; SILVA, 2006; SORJ, 2005, NOGUEIRA, 2003; ABERS e BÜLOW, 2011), salientando os seguintes aspectos: i) a nova sociedade civil foi definida nessa produção em termos essencialistas e normativos, em detrimento das análises empíricas; ii) as distintas esferas societárias (Estado, mercado e sociedade civil) foram concebidas de forma homogênea como se seguissem uma única racionalidade interna; iii) a compreensão

¹² Lavallo retoma aqui a crítica feita por Gabriel Cohn em relação aos “consensos fáceis” produzidos pela literatura sobre movimentos sociais, a qual estabelecia uma “coincidência entre a esquerda, a ação social e a razão, confrontadas à barbárie do poder.” (LAVALLE, 2003, p. 92).

das relações entre Estado e sociedade civil ou entre Estado, sociedade civil e mercado seguiu uma perspectiva dicotômica e autonomizante e iv) por fim, negligenciaram-se os estudos empíricos voltados à conformação dos distintos atores da sociedade civil e em relação à sua adesão aos diferentes repertórios de ação.

Com relação ao primeiro aspecto, diversas análises salientaram que o aspecto normativo tendeu a substituir a investigação empírica sobre a sociedade civil, cedendo espaço a uma visão essencialista e prescritiva a respeito da definição dos atores e de como deveriam agir. Sintetizando esta descrição da nova sociedade civil, Lavalley vai dizer que esta

[...] foi definida como uma trama diversificada de atores coletivos, autônomos e espontâneos a mobilizar seus recursos associativos mais ou menos escassos – via de regra dirigidos à comunicação pública – para ventilar e problematizar questões de ‘interesse geral’. (LAVALLE, 2003, p. 97).

Segundo esse autor, o problema estava no fato de que as associações e organizações concretas não se enquadravam dentro da prescrição normativa do modelo, o que o levava a seguinte indagação: “[...] afinal, quem integrou a sociedade civil tal como compreendida na literatura em questão?” (LAVALLE, 2003, p. 99).¹³ Ou seja, acabou se instaurando um hiato entre a concepção teórica da sociedade civil e as organizações civis concretas, as quais, muitas vezes, não correspondiam à sua definição na teoria. Esta perspectiva resultava, também, em um direcionamento nas análises, na medida em que os autores tendiam a escolher as organizações que seguissem a definição prescritiva do modelo ou, dito em outras palavras, a eleger aquelas organizações que representassem esta nova sociedade civil concebida como espontânea, pluralista, laica e democrática. Além disso, esse enquadramento em termos essencialistas e normativos impossibilitava perceber a dinâmica das relações que envolvem a conformação dos atores das sociedades civis reais, naturalizando certos padrões organizacionais e repertórios de ação (LAVALLE, 2003, SILVA, 2010).

Um segundo conjunto de críticas aos estudos sobre a nova sociedade civil refere-se à homogeneização interna conferida às distintas esferas societárias. Isto

¹³ O autor salienta que várias organizações vinculadas à Igreja Católica, aos sindicatos e partidos políticos, tão valorizadas na formação de um campo democrático-popular no Brasil dos anos 1980, passaram a ser mal vistas nesta nova concepção de sociedade civil.

levou os autores a considerar que os diferentes atores sociais agem nesses espaços de maneira uniforme e buscando os mesmos propósitos. Com relação à dimensão da sociedade civil, vários trabalhos adotaram uma postura crítica em relação a esse postulado (DAGNINO, OLVERA e PANFICHI, 2006; LAVALLE, 2003, 2011), reafirmando a sua heterogeneidade através de pesquisas que apontavam para a coexistência de organizações sociais com diferentes ecologias organizacionais, repertórios de atuação e marcos interpretativos, as quais podiam estabelecer formas distintas de relação com as instituições políticas. A esse respeito, Olvera vai afirmar,

[...] a sociedade civil não é um ator coletivo e homogêneo [...] é um conjunto heterogêneo de múltiplos atores sociais, com frequência opostos entre si, que atuam em diferentes espaços públicos e que, via de regra, têm seus próprios canais de articulação com os sistemas político e econômico. Isso quer dizer que a sociedade civil está entrecruzada por múltiplos conflitos e que ela é, em todo caso, uma 'arena de arenas' e não um território de convivência pacífica e não conflituosa. (OLVERA, 2003, p.28 *apud* DAGNINO, OLVERA e PANFICHI, 2006, p. 23).

Conforme salientaram Dagnino, Olvera e Panfichi (2006, p. 27), algumas organizações que compõem a sociedade civil podem, inclusive, adotar projetos políticos não civis ou pouco democratizantes.

Questionando, igualmente, a uniformidade interna conferida a esses espaços, Sorj afirma que:

Nem o mercado, nem o Estado, nem a sociedade civil operam com uma só racionalidade, como mostram, por exemplo, a importância da confiança em relações comerciais, dos valores nos partidos políticos e do poder político e econômico nas organizações da sociedade civil. (SORJ, 2005, p. 13).

Além do mais, como indicam Dagnino, Olvera e Panfichi (2006, p.15), esta uniformização obscurece a possibilidade de identificação e confrontação dos vários “projetos políticos”¹⁴ concorrentes no interior dessas esferas. Para estes autores, os discursos e práticas que sustentam esses “projetos” podem ser apropriados por diferentes atores sociais e sofrer alterações e ressignificações nesses processos de apropriação.

O terceiro ponto assinalado pelos críticos relaciona-se à autonomização e dicotomização conferidas na literatura sobre sociedade civil às relações entre

¹⁴ Segundo Dagnino, Olvera e Panfichi (2006, p. 38), a noção de “projetos políticos” é definida “[...] como conjuntos de crenças, interesses, concepções de mundo, representações do que deve ser a vida em sociedade, que orientam a ação política dos diferentes sujeitos”.

Estado, mercado e sociedade civil ou entre Estado e sociedade civil. Sorj formula a sua crítica afirmando que

[...] as organizações da sociedade civil podem ser vistas como parte de um continuum mais do que como uma polaridade entre o Estado e o mercado. Elas não só existem graças a condições legais asseguradas pelo Estado, como também devem a maior parte de seus recursos ao Estado e às empresas privadas. (SORJ, 2005, p. 13).

Lavalle (1999, p.130) vai demonstrar que as diferentes linhas argumentativas construídas desde o momento da formulação inicial do conceito de sociedade civil até o momento da emergência do novo modelo de sociedade civil, sempre mantiveram “o caráter absolutamente constitutivo do vínculo entre sociedade e o Estado, equacionado com a introdução da sociedade civil como conceito que cristaliza a mediação entre ambos”. Sua crítica em relação ao novo modelo de sociedade civil assenta-se justamente na disjunção que este realiza entre a sociedade e o Estado, ou seja, na oposição externa que estabelece entre eles. Nesta perspectiva, a nova sociedade civil representaria o pólo virtuoso dentro de uma relação dicotomizada com o Estado, assumindo um papel de “[...] protagonista de um incessante conflito com o Estado, que, por sua vez, ocupa a posição do antagonista e o pólo de valor negativo” (LAVALLE, 1999, p. 131).

Além desses fatores já elencados, ainda se pode acrescentar o fato de que a emergência de muitas organizações da sociedade civil está vinculada à formulação e implementação de políticas públicas por parte do Estado. Por outro lado, as organizações civis também interferem no Estado, seja através dos canais institucionalizados de participação, seja através da ação direta sobre os atores estatais, os quais, não raramente, provêm dessas organizações e compartilham das suas lutas (ABERS e BÜLLOW, 2011; GOLDSTONE, 2004). Ou seja, a análise das relações e interdependências entre sociedade civil e Estado é crucial para a compreensão das organizações civis e das suas ações.

Por fim, as análises têm detectado a ausência nesse debate de análises empíricas que expliquem o caráter diverso e, por vezes, transitório de constituição dos atores da sociedade civil. Segundo os críticos (SILVA, 2006, 2010; SORJ, 2005; DAGNINO, OLVERA E PANFICHI, 2006; LAVALLE, 2003), isto tem contribuído para a formulação de visões essencializantes e maniqueístas acerca da sociedade civil,

pois ela é percebida enquanto uma realidade “dada” e, conseqüentemente, “natural”. Também os elementos que caracterizariam as organizações da sociedade civil aparecem naturalizados, pois estas são descritas, em termos gerais, como organizações virtuosas e voltadas à construção democrática. De acordo com Lavalle (2003) constrói-se, assim, um critério duplo em relação aos atores que compõem a nova sociedade civil: por um lado, há um critério empírico-descritivo relacionado aos atributos que os atores devem conter para integrar esta sociedade civil (espontaneidade, horizontalidade, etc.); por outro, introduzem-se exigências normativas, que obrigariam o observador a analisar cada caso e, no limite, estabelecer novos expurgos, na medida em que certas associações passassem a adotar outros repertórios organizacionais e ocupar espaços considerados eminentemente da esfera política.

Segundo Lavalle (1999), esse modelo da sociedade civil estaria hoje pagando o preço por sua construção simplificadora, pois se defronta com três desdobramentos paradoxais, a saber: apresentar consonância com tendências conservadoras que se amparam na retração do Estado e na desproteção social de camadas amplas da população; contribuir para o favorecimento do desprezo pelo sistema político; e se constituir enquanto marco referencial da multiplicação de ONGs voltadas à prestação de serviços de cunho social, fora das prescrições normativas do modelo.

1.3 O essencialismo às avessas

Há, também, outro conjunto de trabalhos que, a partir de um referencial marxista e neomarxista, tem criticado a literatura brasileira produzida nos anos 1990 em torno das relações entre Estado e sociedade civil. Nessas análises aparece, de forma bastante recorrente, o papel ideológico realizado pela chamada “nova sociedade civil”, principalmente quando tomada como um “Terceiro Setor”, ao assumir as funções que seriam de responsabilidade do Estado. Para esses críticos (MONTAÑO, 2002, COUTINHO, 2011), as mudanças ocorridas nas organizações da sociedade civil ao longo dos anos 1990 – surgimento de novos atores sociais, formatos organizativos, marcos interpretativo e relações com as instituições políticas - resultam de uma estratégia de reestruturação do capital em nível mundial, na qual

o projeto político neoliberal assumiu proeminência. Nessa concepção, o fortalecimento do ativismo civil a partir de um “terceiro setor” serviria para ocultar a perda de políticas assistenciais e sociais do Estado e a redução relativa nos seus gastos. Montaño (2002) irá afirmar que

[...] o crescimento do chamado “terceiro setor” não constitui um fenômeno isolado, nem é compensação do afastamento estatal das respostas às sequelas da “questão social”. Ele é um fenômeno integrado, complementar, parte do mesmo projeto neoliberal que, por um lado, reduz o papel do Estado na intervenção social, redirecionando sua modalidade de ação [...] que, por outro lado, cria uma demanda lucrativa para os serviços privados e que, finalmente, estimula a ação filantrópica de um “terceiro setor” dócil e supostamente substitutivo da ação estatal. (MONTAÑO, 2002, p. 198).

Nessa perspectiva, o “Terceiro Setor” cumpriria uma função ideológica estratégica dentro do projeto neoliberal, pois faria com que as críticas em relação à desresponsabilização do Estado e à precarização dos serviços sociais (através de ações de focalização, publicização e privatização) fossem percebidas como uma transferência de serviços para um setor considerado mais ágil e eficiente para tratar da questão social do que o Estado. Nas palavras de Montaño,

A parceria entre o Estado e o “terceiro setor” tem a clara função ideológica de encobrir o fundamento, a essência do fenômeno – ser parte da estratégia de reestruturação do capital – e fetichizá-lo em “transferência”, levando a população a um enfrentamento/aceitação desse processo dentro dos níveis da conflitividade institucional aceitáveis para a manutenção do sistema, e ainda mais, para a manutenção da atual estratégia do capital e seu projeto hegemônico: o neoliberalismo. (MONTAÑO, 2002, p. 227).

Coutinho (2011), em seu trabalho recente denominado *ONGs e políticas neoliberais no Brasil*, vai apontar no mesmo sentido ao afirmar que as ONGs servem como um “colchão amortecedor” das contradições de classe. A seu ver, “[...] as ONGs fomentam a ideia “neoliberal” da responsabilidade privada pelas questões sociais e da importância dos recursos privados para resolver esses problemas.” (COUTINHO, 2011, p. 74). Além desse aspecto, a autora afirma, também, que as ONGs contribuem para a reprodução das relações de exploração de classe na medida em que precarizam as condições de trabalho através da contratação informal de trabalhadores ou do chamado “trabalho voluntário”, os quais serviriam como uma reserva de mão de obra para o mercado formal.

Paoli (2002), em um artigo intitulado *Empresas e responsabilidade social: os enredamentos da cidadania no Brasil*, no qual analisa o potencial contra-hegemônico

das ações de filantropia empresarial no Brasil, denuncia igualmente a política de desresponsabilização do Estado e de “privatização do espaço público”, se referindo à transferência de atividades que deveriam ser garantidas pelo Estado, enquanto direitos universais dos cidadãos, para organizações civis privadas. Embora seu foco de análise esteja centrado nas ações filantrópicas de segmentos do empresariado, a autora aborda, em um sentido mais amplo, a despolitização em curso no Brasil, sobretudo a partir do Programa de Reforma do Estado no primeiro Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-1998), através do qual o debate público acerca da boa vida passou a dar lugar a processos de decisão e deliberação privados. A seu ver, as políticas públicas de acesso universalizado estariam sendo substituídas por programas focalizados, nos quais a noção de cidadãos portadores de direitos desaparece e cede lugar à de beneficiários passivos de ações assistenciais pontuais. Paoli (2002) afirma que esse processo teria permitido a alavancagem da participação mais efetiva dos segmentos empresariais, seja nas etapas do planejamento, da promoção ou da implementação das ações sociais. Concomitantemente, as lógicas e metodologias do setor empresarial também estariam sendo repassadas para a realização do trabalho social, bastando observar para isso a ressignificação de certos conceitos, tais como o de “cidadania” e “participação”, que perderam o seu potencial crítico e transformador – voltado ao aprofundamento e alargamento dos direitos de cidadania - e passaram a significar solidariedade e atuação em projetos pontuais. Segundo a autora, trata-se de “[...] um outro modelo para a resolução da questão social – centrado na generalização de competências civis descentralizadas, exercidas pelo ativismo civil voluntário em localidades específicas – e, portanto, uma outra relação com a capacidade política de concretizá-lo.” (PAOLI, 2002, s/p).

De uma forma geral, essas análises apontam para o fato das organizações da sociedade civil, ou de parte dela (ONGs, fundações e institutos empresariais), se constituírem enquanto organizações legitimadoras do processo de desregulamentação de direitos promovido pelos governos que adotaram o ideário neoliberal, na medida em que assumem funções e serviços que deveriam ser públicos e, portanto, concebidos e executados por meio de órgãos estatais. Há uma crítica à despolitização inerente a esse processo, pois a discussão acerca das políticas públicas e de sua implementação sairia do espaço público e, portanto, do

embate de posições políticas entre os diferentes atores sociais, para deliberações realizadas no âmbito privado.

Embora as análises precedentes apresentem diferenças em termos de objetos de análise e o peso explicativo que assumem determinadas dimensões, transitando entre as contradições estruturais e o espaço público, elas compartilham alguns pressupostos explicativos que gostaríamos de problematizar:

- i) Os processos organizativos e as relações que estabelecem com diferentes instituições são explicados a partir da pressuposição de que haveria uma intencionalidade imanente, “um projeto orquestrado” em nível mundial (em geral apontando para o “ideário neoliberal” ou o “neoliberalismo”), que estaria conduzindo as ações dos diversos atores associativos nacionais segundo os seus interesses;
- ii) Vinculado ao primeiro aspecto, percebe-se uma contaminação, em termos explicativos, entre a percepção dos efeitos e a identificação das causas, pois nem tudo que serve **para** foi produzido e planejado com esta finalidade;
- iii) Essas análises acabam, por um caminho às avessas, reproduzindo o mesmo essencialismo e normatividade das análises que enfatizavam o virtuosismo intrínseco da sociedade civil, só que através da denúncia do seu papel de reprodutora das relações de dominação de classe ou de privatização de um espaço público idealizado;
- iv) O Estado é exposto como um ente homogêneo, representante das classes dominantes e, no contexto analisado dos anos 1990 no Brasil, defensor e executor de um projeto neoliberal.

O primeiro pressuposto, conforme nos adverte Lipietz (1988), levaria a uma interpretação da realidade concreta a partir de leis imanentes derivadas de conceitos universais (imperialismo, capitalismo, neoliberalismo, etc.) e, da mesma forma, conduziria as análises a perceber cada evolução interna nas formações nacionais com base nas exigências desses mesmos conceitos. Segundo esse autor (1988, p. 25), tal perspectiva enxerga a realidade como se fosse “[...] a execução de uma partitura sob a regência de um maestro mundial [...]”. Também Lefevre critica este modelo explicativo que se ampara em denúncias acerca da “mercantilização do

mundo”, a qual levaria os indivíduos e as organizações a agirem de acordo com os interesses dos atores do mercado. Nesse sentido, a autora irá afirmar,

[...] à l'image de la thématique de la « marchandisation du monde », elle dessine la figure d'un changement sans acteur, sinon un « air du temps » néolibéral qui emporterait dans sa course les individus et les organisations. Deuxièmement, elle postule un changement univoque concernant toutes les organisations, auparavant toutes artisanales et fonctionnant sur la bonne volonté et aujourd'hui devenues de *véritables* entreprises. Troisièmement, ce court-circuit explicatif transforme une question de recherché en état de fait à constater, ou, le plus souvent, en évolution inéluctable. (LEFEVRE, 2008, p. 18).

Nos estudos que mencionamos acima, este curto-circuito explicativo fica evidenciado quando se afirma como no texto de Montaño (2002), que o crescimento do “Terceiro Setor” e, portanto, das organizações que o constituem e das suas funções, pode ser explicado pelo papel que cumprem dentro do projeto político neoliberal.

O segundo pressuposto complementa, em certo sentido, o primeiro, pois a partir da afirmação dessa intencionalidade imanente atribuída a certos conceitos, passa-se a interpretar as funções que os atores e/ou os fenômenos cumprem em contextos específicos como se eles tivessem sido produzidos para esse fim. De acordo com Lipietz (1988), confunde-se a causa com o efeito e, nesse processo, os atores acabam sendo concebidos como executores de um papel pré-determinado, perdendo a sua capacidade relativa de agência¹⁵.

O terceiro pressuposto a ser problematizado refere-se ao tom de denúncia assumido por essas análises ao se reportarem à sociedade civil como um todo ou à parte dela. Assim como ocorreu com os estudos acerca da “nova sociedade civil”, nos quais se criticou certo exagero ao afirmarem o potencial eminentemente democrático da sociedade civil e sua “direção de pluralização da ação social” (AVRITZER, 1997), nos trabalhos que denunciam a funcionalidade das organizações da sociedade civil para a reprodução do capital ou para o esvaziamento da política, se reificam, de forma inversa, os atributos e potenciais das organizações civis.

¹⁵ Uma crítica geral à pertinência de explicações dos processos sociais baseadas na funcionalidade pode ser encontrada em Elster (1989, p. 35), que problematiza a “[...] tentativa de explicar fenômenos sociais em termos de suas conseqüências benéficas para alguém ou alguma coisa, mesmo que não se demonstre a intenção de produzir tais conseqüências.”

O último pressuposto diz respeito à homogeneização do Estado, visto enquanto uma instituição controlada pelas classes dominantes e a seu serviço, cujo funcionamento é percebido como seguindo uma mesma lógica em todas as suas partes e relações.¹⁶ O mesmo tipo de problema se encontra em relação à forma como parte desta literatura tem considerado o espaço público, na medida em que este é descrito como um espaço entre iguais, onde as questões de interesse público podem ser discutidas livremente pelos cidadãos. Sorj (2005) irá dizer que esta perspectiva se baseia numa visão idealizada do espaço público, não percebendo que o poder de barganha dos distintos atores vai se encontrar sempre condicionado a sua possibilidade de mobilizar recursos, de diferentes ordens, a favor de suas demandas.

1.4 As teses da “colonização” do social pelos atores e lógicas do mercado e da “hegemonização” pelo projeto político neoliberal

1.4.1 A colonização da esfera social pelos atores e lógicas do mercado

Como decorrência desse debate, desenvolveram-se duas teses ao longo dos anos 2000, as quais, partindo de referenciais teóricos distintos, chegaram a conclusões bastante próximas. A primeira refere-se à idéia, explicitada por Müller (2006), que estaríamos vivendo no Brasil um processo de colonização da esfera social pelos atores e lógicas do mercado, evidenciada através da incorporação de ferramentas e metodologias de gestão, provenientes do setor privado, para a realização do planejamento e da execução das ações sociais promovidas pelas organizações civis. Na visão da autora, o surpreendente neste processo é o fato do empresariado estar disputando a hegemonia no espaço social, “[...] através da proposição de novos conceitos e modelos para a ação social que são formulados a partir de sua própria perspectiva.” (MÜLLER, 2006, p. 6). Falando das características que vem sendo assumidas pela participação empresarial no campo da ação social, Müller vai afirmar que,

[...] talvez a mais significativa esteja no fato das empresas e suas organizações terem se tornado produtoras e disseminadoras de um know-

¹⁶ Para uma desconstrução desta visão unificada e homogeneizante da ação estatal ver Migdal (2001) e Lipsky (2010).

how específico para esse tipo de atuação, isto é, de um arsenal de conceitos, tecnologias e ferramentas de gestão social. (MÜLLER, 2006, p. 10).

Nesse sentido, a autora endossa a proposição de Paoli (2002) a respeito da privatização do espaço público, pois percebe as ações do empresariado com vistas a alcançar a hegemonia nesse espaço.

Esta tendência à “colonização” da esfera social se expressa, segundo Müller (2006, p. 3), através de dois aspectos: o primeiro refere-se ao fato das organizações do campo social estar subordinando-se a uma dinâmica que em muito se assemelha a de um mercado concorrencial, no qual elas devem comprovar a sua eficiência no planejamento, captação e gerenciamento dos recursos, na execução das ações, na prestação de contas, além da busca constante para manter a sua visibilidade; o segundo reporta-se ao próprio crescimento das ações de responsabilidade social empresarial no campo social, tanto àquelas diretamente realizadas pelas empresas, quanto às realizadas por entidades parceiras por intermédio de doações das empresas. De acordo com a autora, essa tendência é reforçada na medida em que as empresas realizam de forma exemplar a divulgação de suas ações sociais, tornando-as conhecidas e reconhecidas por outros segmentos sociais. Desta forma, o empresariado tem adquirido legitimidade para representar os interesses da sociedade civil na esfera pública.

1.4.2 Os marcos discursivos da “participação solidária” e da “democracia gerencial” na luta pela hegemonia do projeto neoliberal

A segunda tese está relacionada à disputa pela hegemonia sobre as organizações civis, e não exclusivamente delas, pelo projeto político neoliberal. Segundo a proposta de Dagnino (2002) e Dagnino, Olvera e Panfichi (2006), existiriam dois grandes projetos políticos disputando a hegemonia nas sociedades latino-americanas na atualidade: o projeto neoliberal e o projeto democrático-participativo. Esses projetos se constituiriam transversalmente às várias esferas da sociedade (Estado, mercado, sociedade civil), não sendo propriedade de nenhuma delas em especial. Nas palavras de Dagnino, Panfichi e Olvera (2006, p. 15), os diferentes projetos políticos não podem ser analisados através de abordagens que separam a sociedade civil da sociedade política porque “[...] estão ambas

atravessadas por distintos projetos políticos, que constituem um terreno fundamental da relação entre elas."

Seguindo essa perspectiva, os trabalhos de Almeida (2006a; 2006b) e Tatagiba (2006) identificaram dois marcos interpretativos que, a seu ver, têm atuado como pilares de sustentação e de legitimação do projeto neoliberal no Brasil: o marco da "participação solidária" e o marco da "democracia gerencial".

Almeida (2006a; 2006b) vai centrar sua análise na construção do marco da "participação solidária", o qual, segundo ela, esteve relacionado no Brasil à constituição e implementação do Programa Comunidade Solidária. Esse programa adotou um discurso participativo que "[...] encontrou nas ideias de parcerias, capital social, solidariedade, terceiro setor, voluntariado e responsabilidade social suas ideias-força" (ALMEIDA, 2006b, p. 105). A autora acentua que certos termos oriundos do campo movimentalista, vinculados anteriormente ao projeto político participativo-democrático, vão passando por ressignificações dentro desse novo marco. De acordo com a sua pesquisa, o conceito de "cidadania", por exemplo, vai deixar de estar relacionado a direitos para passar a significar, no campo do renovado protagonismo empresarial, "[...] ações planejadas, monitoradas, baseadas em parcerias e pautadas pela eficácia e eficiência" (2006a, p. 124). Segundo Almeida, "cidadania" vai ser utilizada em oposição ao assistencialismo, caráter atribuído às ações paternalistas, pontuais e dispersas. Esta demarcação de fronteiras entre as ações de responsabilidade social ou do "investimento social privado" e o assistencialismo está sempre presente nas palestras de lideranças de institutos e fundações empresariais, bem como nos pronunciamentos feitos por coordenadores de programas estatais que seguem os princípios e diretrizes deste marco.¹⁷

Através da confrontação dos marcos presentes no campo movimentalista dos anos 1970 e 1980 e no campo do renovado protagonismo empresarial dos anos 1990, Almeida (2006a) vai comparar as estratégias do "educador popular" e do

¹⁷ Almeida (2006a) afirma que tanto o GIFE como o Instituto Ethos de Responsabilidade Social explicita essa preocupação em diferenciar as suas ações daquelas efetuadas através da filantropia tradicional e do assistencialismo restritos. Na nossa pesquisa também percebemos esta ênfase na fala de um coordenador de uma fundação empresarial que vem atuando como entidade âncora no Programa Rede Parceria Social.

“empreendedor social”. Enquanto o primeiro situa-se no campo dos movimentos sociais e visa constituir sujeitos políticos que lutem por direitos, o segundo situa-se no âmbito do “Terceiro Setor” e está voltado para ações pragmáticas com resultados imediatos. A autora (2006a) pontua que neste marco da “participação solidária” não existem referências a direitos e que as hierarquias as quais estão submetidos os sujeitos envolvidos nas ações permanecem obscurecidas.

O trabalho de Tatagiba (2006), por sua vez, busca perceber a construção do marco da “democracia gerencial” através da análise de um programa estatal – *Rede Criança* – envolvendo a parceria público-privada. Na sua visão, este marco foi se conformando na medida em que as políticas participativas inovadoras foram se consolidando, tornando a *participação* um princípio hegemônico independente das opções ideológicas e partidárias. Os termos “articulação de diferentes atores” e “sinergia” tornam-se centrais dentro desse marco, o qual busca agregar atores plurais para a solução conjunta de problemas. Segundo Tatagiba,

[...] a simbiose de elementos advindos de modelos distintos talvez seja a marca principal da democracia gerencial, cuja tentativa mais evidente é, por certo, a de combinar a mobilização da cidadania “ativa”, voltada à execução das políticas públicas, com a apatia política, no que se refere ao debate acerca das escolhas políticas. (TATAGIBA, 2006, p. 145).

De acordo com a perspectiva da autora, o que está em jogo não é a mudança nas condições de dominação, mas a possibilidade de administrar de forma eficiente. Nesse sentido, Tatagiba (2006, p. 145) vai afirmar dizer que: “O que se busca, como horizonte de expectativas, não é a 'partilha do poder de governar', mas a dissolução desse poder na gerência eficiente.” As redes, nessa abordagem gerencial, possuem um caráter claramente normativo, pois são idealizadas como formas organizativas menos burocratizadas, baseadas em relações horizontais e não conflitivas.¹⁸ Através das redes, os diferentes atores - com seus distintos recursos - vão contribuir na busca de soluções conjuntas para os problemas sociais e nas ações necessárias para concretizá-las.

¹⁸ Autores como Blanco, Lowdnes e Pratchett (2009) têm se preocupado em distinguir a noção normativa de redes, também chamada de “governança em rede”, dos estudos de “redes de políticas públicas”.

Tanto a tese que fala da colonização do espaço público pelos atores e lógicas do setor privado quanto àquela que aponta para a hegemonização das organizações civis por um projeto neoliberal constituído e funcionando transversalmente às distintas esferas, tendem a explicar, cada uma a seu modo, as mudanças operadas nas organizações civis nas duas últimas décadas (adoção de novos repertórios organizacionais e de atuação, incorporação de novos marcos interpretativos) a partir de fatores ideológicos que agem sobre elas, as quais aparecem sem capacidade de agência, mesmo que relativa. Esta questão vai ser discutida no próximo tópico.

1.4.3 Os problemas de interpretar a ação dos atores a partir da sua adesão à macro-projetos políticos

Embora nosso trabalho se aproxime, em certo sentido, das pesquisas desenvolvidas por Almeida (2006a, 2006b) e Tatagiba (2006), na medida em que identificam a conformação de novos marcos interpretativos (marco da “participação solidária” e da “democracia gerencial”) em programas governamentais, buscamos nos distanciar de suas análises em relação à utilização do conceito de hegemonia, que pressupõe uma adesão ativa dos atores societários às ideias e valores dominantes, neste caso, às ideias e valores inscritos no projeto político neoliberal.

Seguindo as pistas traçadas por Scott (1990; 2002), consideramos que o conceito de hegemonia apresenta limitações para a compreensão dos atores em posição de subalternidade, o que poderia nos levar a reafirmação da sua condição de dominação e a impossibilidade de vê-los enquanto agentes. Scott (1990, p. 72) problematiza tanto o que designa de versão forte da hegemonia (*thick version*), que implica na adesão ativa aos valores dominantes, quanto a sua versão fraca (*thin version*), que requer a aceitação resignada diante de uma situação vivida como natural e inevitável. As críticas do autor a essas versões é que elas partem do pressuposto de que os analistas sociais teriam uma compreensão superior acerca da realidade, sendo que os grupos subalternos teriam acesso apenas a uma sub-representação desta, ou seja, a uma falsa consciência.

Nesse sentido, o autor (2002) vai dizer que os grupos subordinados podem adotar uma postura de “adaptação pragmática”, a qual apresenta aspectos diferentes em relação à ideia de hegemonia, na qual estaria implícita uma perspectiva de adesão ativa dos atores aos valores dominantes. Na percepção de Scott (2002), essas diferenças se assentariam em dois aspectos:

[...] o primeiro, o fato de que essa adaptação não exclui *certas* formas de resistência, embora coloque limites que somente os precipitados transgrediriam. O segundo, o fato de que ela é, sobretudo, pragmática; ela não implica um consentimento normativo daquelas realidades. (SCOTT, 2002, p. 18).

Além disso, as ações dos atores não dependem apenas da sua intencionalidade, pois eles estão sujeitos a vários níveis de constrangimentos que limitam as suas ações, sobretudo daquelas que são explicitadas no âmbito público.

Interpretar as ações dos atores associativos com base em sua adesão a macroprojetos políticos parece-nos superestimar o fator ideológico na explicação da dinâmica associativa adotada pelos atores, pois as mudanças em termos de padrões organizativos e repertórios de ação respondem, a nosso ver, em boa medida às mudanças nas oportunidades e restrições políticas e de que forma os atores se utilizam delas. Dentre as organizações da área da assistência que investigamos, nem sempre se podem vincular mudanças organizacionais no sentido de uma maior profissionalização e gestão das ações com a adesão a um projeto político neoliberal. Por exemplo, a utilização de um conjunto de ferramentas de planejamento e de gestão no tecido associativo tende a ser interpretado pela literatura (PAOLI, 2002; MÜLLER, 2006; TATAGIBA, 2006) como um indicador da adoção de um “modelo gerencial”, produzido fora da sociedade civil - no âmbito do mercado e/ou do Estado - que passa a ser adotado pelas organizações. Pela análise dos nossos resultados de pesquisa, observa-se que o processo de conformação deste “modelo gerencial” é muito mais complexo do que parece a primeira vista, pois seus elementos provêm de diferentes fontes (instituições políticas, agências de cooperação internacional, bancos e organismos internacionais, fundações e institutos privados, organizações

da sociedade civil, empresas e instituições religiosas) e foram sendo agregados e modificados, paulatinamente, pelos atores através de suas redes de relações.¹⁹

Além disso, as organizações sociais irão adotar e utilizar essas ferramentas de acordo com a sua trajetória institucional e suas percepções acerca das oportunidades e constrangimentos existentes. Nesse sentido, defende-se que a incorporação de ferramentas de planejamento e de gestão não deve ser interpretada automaticamente como adesão a um projeto político neoliberal.

Embora a noção de projeto político tenha o mérito de possibilitar análises transversais em relação aos atores do Estado, do mercado e da sociedade civil, trazendo à tona a heterogeneidade e a disputa pela hegemonia entre os atores que defendem diferentes projetos políticos no interior de distintos espaços sociais e institucionais, rompendo com a clivagem das análises anteriores nos estudos de movimentos sociais e da nova sociedade civil, Sherer-Warren e Lüchman (2004) levantaram algumas indagações a seu respeito que nos parecem pertinentes:

[...] em que medida esta idéia de projeto político atualiza um olhar que carrega os valores e perspectivas do contexto da redemocratização, ou quais são os projetos políticos que sustentam as práticas participativas neste novo milênio? Em que medida aquelas referências (democracia participativa x democracia gerencial e/ou neoliberal) das décadas de 1980 e 90 já não prescreveram? A crescente aproximação dos governos de esquerda aos instrumentos de gestão gerencial é um indicativo de uma “confluência perversa” ou do desenvolvimento de novas orientações (e projetos) político-administrativas, ainda não devidamente mapeadas e compreendidas? (SHERER-WARREN e LÜCHMAN, 2004, p. 27).

Para chegarmos mais perto de uma compreensão acerca das relações que envolvem os diferentes atores associativos com as instituições políticas e outras organizações civis no campo da assistência, precisamos adotar uma perspectiva teórica que permita analisá-lo como um espaço múltiplo, formado por vários atores e intencionalidades, os quais apresentam uma diversidade de adaptações e apropriações das oportunidades e obstáculos que se apresentam em cada momento.

¹⁹ Para uma crítica desta visão que afirma a existência de um modelo gerencial para as ONGS, constituído unidirecionalmente (norte-sul) e concebido como um produto acabado que passa a ser exportado, ver ROBERTS, JONES III e FRÖHLING (2005).

É justamente sobre esta diversidade que se pretende focar, ao invés de partir de afirmações genéricas acerca das organizações e de sua adesão à macroprojetos políticos que dariam a chave explicativa para a orientação das ações dos diferentes atores.

1.5 O modelo de análise da tese

Após retomar-se, em grandes linhas, o percurso traçado pela literatura sociológica brasileira acerca da nova sociedade civil, assim como o dos seus críticos, será exposto, a seguir, as referências teóricas que permitiram construir o problema desta tese e as suas explicações referentes às mudanças observadas, a partir de meados dos anos 1990, nas dinâmicas associativas no campo da assistência no RS.

Em primeiro lugar, optou-se pela utilização de ferramentas conceituais que propiciassem um olhar não determinista sobre o objeto pesquisado, ou seja, sobre como operam e se modificam as organizações da assistência no RS, dando margem a que se pudesse ouvir e levar em consideração o que os atores envolvidos nesse processo têm a dizer. Nesse sentido, assim como propôs Lipietz (1988), descartamos como norte teórico as perspectivas que já respondem, de antemão, sobre o sentido que irão assumir as ações dos diferentes sujeitos conforme a sua funcionalidade dentro de um grande projeto pré-concebido.

Da mesma forma, parece-nos limitada a ideia de explicar as ações dos atores coletivos a partir da sua adesão à macroprojetos políticos, pois acreditamos que outras variáveis (oportunidades e restrições políticas, acesso a recursos disponíveis, relações com outras organizações e instituições civis), para além do fator ideológico, também constroem as ações desses atores dentro de um campo de possibilidades. Em certa medida, esta perspectiva marcada pela noção de “projetos” também acaba empreendendo um enquadramento *a priori* dos atores e de suas intencionalidades, compreendendo as suas ações como pontos de apoio e sustentação dos grandes projetos políticos em disputa pela hegemonia numa dada sociedade. Ou seja, a explicação para as ações e os discursos proferidos pelos distintos atores coletivos vão ser buscadas na sua adequação às exigências dos projetos políticos em disputa.

Partimos, então, de outra abordagem teórica, na qual as relações sociais entre os diversos atores assumem o papel primordial, pois é a partir delas que se podem compreender a conformação dos atores e os significados das suas ações nos processos de interação em que se encontram envolvidos. De acordo com Emirbayer, em uma perspectiva relacional

[...] the very terms or units involved in a transaction derive their meaning, significance, and identity from the (changing) functional roles they play within that transaction. The latter, seen as a dynamic, unfolding process, becomes the primary unit of analysis rather than the constituent elements themselves. (EMIRBAYER, 1997, p. 3).

Para o autor, a agência não preexiste às relações, mas surge delas “[...] as inseparable from the unfolding dynamics of situations especially from the problematic features of those situations.” (EMIRBAYER, 1997, p. 6). A seu ver, trata-se de um processo dialógico que apresenta fatores internos e externos, pois não há como separar os atores do contexto no qual se encontram imersos e através do qual adquirem a sua experiência e consciência do mundo. Bourdieu (1989) já havia assinalado, nesse sentido, o equívoco de certas análises realizadas na Sociologia e na História quando traçam esse tipo de distinção opondo o individual ao social (coletivo) ou as vontades singulares aos determinismos estruturais. Criticando essas abordagens, o autor vai afirmar que:

[...] toda ação histórica *põe em presença* dois estados da história (ou do social): a história no seu estado objetivado, quer dizer, a história que se acumulou ao longo do tempo nas coisas, máquinas, edifícios, monumentos, livros [...], etc., e a história no seu estado incorporado, que se tornou *habitus*. (BOURDIEU, 1989, p. 82, grifo do autor).

É dessa forma que se pode compreender a vinculação, quase simbiótica em certos casos, entre o militante e a sua causa ou a identificação percebida entre certas funções que os agentes ocupam numa instituição e a sua vocação. Nas palavras de Bourdieu:

A história objectivada, instituída, só se transforma em acção histórica, isto é, em história ‘actuada’ e actuante, se for assumida por agentes cuja história a isso os predispõe e que, pelos seus *investimentos* anteriores, são dados a interessar-se pelo seu funcionamento e dotados das aptidões necessárias para a pôr a funcionar. (BOURDIEU, 1989, p. 83, grifo do autor).

Nessa perspectiva, o *habitus* dos agentes estará diretamente relacionado às posições que esses ocupam em um campo específico de relações definido pelos objetos que são disputados e pelas formas através das quais se pode disputá-los.

De acordo com Elias (2008), um dos sociólogos que se dedicou intensamente a desenvolver esta visão relacional na Sociologia, somente se pode explicar as ações empreendidas pelos atores sociais se forem observadas as relações de interdependência que estabelecem uns com os outros em um dado espaço de relações. Utilizando-se da metáfora do jogo para expor didaticamente como se formam as configurações (figurações) sociais, as quais podem alcançar diferentes dimensões, o autor vai dizer que elas representam um determinado equilíbrio móvel de tensões entre indivíduos que se encontram em relações de interdependência, ou seja, que participam de um mesmo jogo e conhecem suas regras.

Para Elias (2008), o jogador individual, mesmo que busque agir estrategicamente em relação aos demais jogadores, jamais vai possuir o controle total do jogo, na medida em que suas ações são interdependentes e encontram-se limitadas, no presente, aos constrangimentos e possibilidades engendradas através das jogadas progressas realizadas pelos diversos jogadores. Quanto mais complexo for o jogo, ou seja, quanto mais jogadores estiverem em inter-relação, menores serão as condições dos atores individuais de perceberem como se encontram inseridos numa teia de relações em que sua autonomia é limitada permanentemente pelas ações promovidas pelos demais. Elias (2008, p. 99) vai afirmar, nesse sentido, que nos jogos mais complexos e com relações de poder mais difusas, há uma tendência dos jogadores “[...] a produzir conceitos impessoais que dominem a sua experiência do jogo”. Nesse sentido, o autor vai dizer:

Usam-se metáforas que oscilam constantemente entre a ideia de que o decorrer do jogo pode reduzir-se às ações dos jogadores individuais e a outra ideia é a de que este é de uma ordem suprapessoal. Como o jogo não pode ser controlado pelos jogadores é facilmente concebido como uma espécie de entidade 'super-humana'. (ELIAS, 2008, p. 99).

Na literatura brasileira produzida mais recentemente acerca da sociedade civil, a primeira perspectiva apontada por Elias, baseada numa abordagem da escolha racional, não nos parece tão significativa. Já aquela que aponta para a

existência de uma ordem suprapessoal determinando às ações dos indivíduos no jogo, pelo contrário, é marcante nos trabalhos que buscam explicar as mudanças observadas na sociedade civil e, em particular, no campo da assistência (MONTAÑO, 2002; COUTINHO, 2011).

O interessante dessa perspectiva de Elias é a possibilidade que abre para pensarmos as ações dos atores coletivos como passíveis de compreensão somente enquanto inseridas em um campo relacional que precisa ser evidenciado e explicado. Isto significa que não se pode atribuir, do ponto de vista da análise, uma intencionalidade imanente (seja do ator, seja do campo) como chave explicativa para as ações dos diferentes atores. Nesse sentido, o autor afirma que,

O processamento de um jogo, que surge inteiramente como um resultado do cruzamento das jogadas individuais de muitos jogadores, toma um rumo que não foi planejado, determinado ou pensado antecipadamente por nenhum dos jogadores individuais. Pelo contrário, o decurso não planejado do jogo influencia repetidamente as jogadas de cada jogador individual. (ELIAS, 2008, p. 103).

1.5.1 A sociologia relacional nas contribuições recentes no Brasil acerca das ações coletivas e do associativismo

No transcorrer da década de 2000, foram desenvolvidos vários trabalhos dentro do campo de estudos sobre ações coletivas e associativismo no Brasil (LAVALLE, 2011; HOUTZAGER, LAVALLE e ACHARYA, 2004; SILVA, 2006, 2010, ABERS e BÜLLOW, 2011, MARQUES, 1999, DOWBOR, 2009a, 2009b) que problematizaram as análises baseadas em pressupostos essencialistas e homogeneizantes em relação à sociedade civil. Esses trabalhos procuraram construir referenciais de análise que permitissem compreender a diversidade na constituição e no funcionamento do tecido associativo brasileiro, sem tomar a sociedade civil como possuidora de um estatuto político definido *a priori*, mas percebendo-a como um campo multifacetado de relações envolvendo atores e intencionalidades variadas, os quais apresentam distintas adaptações e apropriações das oportunidades e obstáculos políticos que se colocam em cada contexto específico. Estas abordagens não se filiam a uma perspectiva teórica em particular, embora apresentem certos elementos em comum, tanto nas suas críticas em relação à literatura produzida nos anos 1980 e 1990 acerca dos movimentos

sociais e da sociedade civil, como na sua busca por novas perspectivas teóricas e metodológicas voltadas a compreensão dos atores associativos e da sua participação na esfera pública.

Um dos aspectos que parece unificar essas análises é o fato delas se pautarem por uma perspectiva relacional, na qual se busca construir explicações acerca das ações dos atores associativos a partir das relações que estes estabeleceram e estabelecem no presente com os demais atores associativos, com as instituições políticas nacionais e outras organizações. Estas abordagens têm enfatizado a importância da realização de investigações empíricas para a compreensão dos atores associativos, seus atributos e suas formas de participação, ao invés de partir de afirmações normativas acerca da constituição dos atores e de suas propensões para a ação. Nesse sentido, Marques (1999, p. 47) vai dizer que, “[...] as instituições, a estrutura social e as características de indivíduos e grupos são cristalizações dos movimentos, trocas e 'encontros' nas múltiplas e intercambiantes redes de relações ligadas e superpostas.”.

Em outras palavras, esses trabalhos visam construir perspectivas teóricas que, por um lado, rompem com visões deterministas e pré-concebidas em relação à constituição dos atores associativos e às razões que os movem e condicionam as suas ações e, por outro, que possibilitem analisá-los com base nas posições que ocupam nas teias de relações de interdependência que limitam suas opções e escolhas.

Buscando explicitar a forma de análise adotada pela sociologia relacional, Marques vai afirmar que ela

[...] parte do estudo de uma série de situações concretas para investigar a interação entre, de um lado, as estruturas presentes, constituídas pelos padrões de interações e trocas e as posições particulares dos vários atores, e, de outro, as ações, estratégias, estrangimentos, identidades e valores de tais agentes. Para essa linha de análise, as redes moldam as ações e as estratégias, mas estas também as constroem e reconstroem continuamente, em um processo dinâmico e contínuo. Da mesma forma, redes e identidades se constituem mutuamente de uma forma complexa que apenas começa a ser explorada. (MARQUES, 1999, p. 47).

Na defesa de uma perspectiva relacional na análise da sociedade civil, Silva vai observar que esta

[...] possibilita romper com a noção de uma 'natureza' preestabelecida e colocaria a necessidade de analisar, em cada configuração empírica específica, como a sociedade civil se constitui na e pela relação com outras dimensões da realidade social em estudo. Isto implicaria em rejeitar a concepção de que existiria uma sociedade civil cujas características já estariam dadas de antemão, mas sim diferentes configurações da sociedade civil, nas quais esta pode assumir características específicas e, até mesmo, contraditórias. (SILVA, 2006, p. 160).

Na mesma direção Lavallo (2011, p. 8) afirma que “[...] não existe um estatuto político da sociedade civil, passível de dedução teórica, mas diversos estatutos, ou, de modo mais incisivo, diversas sociedades civis cujo estatuto não é dado, mas requer explicação.”

Em alternativa à abordagem da sociedade civil produzida nos anos 90, Houtzager, Lavallo, e Acharya (2004) propõem a adoção de uma perspectiva da *polis*, a qual

[...] preocupa-se antes de tudo com a análise histórica e comparativa de atores institucionalmente situados. Sugere que a participação é um resultado contingente, produzido numa teia de relações negociadas entre atores coletivos (organizações civis, Estado e outros) situados em um terreno institucional preexistente que reprime e/ou facilita formas de ação particulares. (HOUTZAGER, LAVALLO e ACHARYA, 2004, p. 8).

Os autores reiteram a necessidade de uma perspectiva de análise que considere a “teia de relações” nas quais os atores encontram-se imersos, pois suas ações só podem ser compreendidas através da análise das interações que estabelecem com outros atores coletivos em um espaço institucional preexistente que delimitam as suas possibilidades.

Em um trabalho recente, Lavallo (2011) explicita ainda mais esta abordagem:

A recíproca constituição entre Estado e sociedade, ou entre instituições políticas e atores societários, ocorre mediante processos que, ao longo do tempo – e no mesmo movimento – vão moldando e vão sendo moldados pelas diferentes instituições políticas existentes. Essa modelagem recíproca opera mediante a ação estratégica de atores relevantes, é claro, mas também por mecanismos consolidados graças a e para além dos cálculos políticos desses atores – notadamente constrangimentos vocacionais e institucionais. (LAVALLO, 2011, p. 9).

O condicionamento recíproco entre os atores societários e as instituições políticas, de acordo com Lavallo (2011), ocorre de forma interativa e iterativa, ou seja, não se define apenas pelas interações existentes no presente, mas também

pelos padrões de relação cristalizados (sedimentados pela repetição – iteração – de ações bem-sucedidas ou fracassadas nas instituições) e que foram construídos ao longo das suas trajetórias institucionais. Para o autor, as possibilidades dos atores no presente vão estar relacionadas a quanto eles conseguiram, no passado, “arquitetar o seu encaixe institucional” e resguardar os seus interesses no futuro. Esta capacidade vai ser tanto maior quanto melhor posicionado estiver o ator nas conjunturas críticas de inovação institucional (LAVALLE, 2011).

1.5.2 O papel das conjunturas críticas na análise das mudanças institucionais

Alguns conceitos desenvolvidos dentro do Institucionalismo Histórico se mostraram fundamentais para a problematização desta tese, pois forneceram ferramentas teórico-metodológicas que possibilitaram explicar as mudanças nas dinâmicas associativas na área da assistência no RS a partir de fatores que emergiram com a reconfiguração deste campo nos anos 1990.²⁰ Conforme descrito na primeira parte deste capítulo, iniciamos com uma desconfiança em relação às explicações formuladas nas Ciências Sociais brasileiras acerca do processo de “hegemonização” dos atores da sociedade civil pelo projeto neoliberal ou em relação ao processo de “colonização” da sociedade civil pelos atores e lógicas do mercado. A nosso ver, esses trabalhos simplificavam em demasia as variações que podem ser encontradas no tecido associativo brasileiro, as quais resultam em apropriações diferenciadas do “modelo gerencial” e, além disso, tendiam a analisar as ações dos atores a partir da adesão ativa a um projeto político, desvalorizando outras variáveis importantes na explicação dessas ações (oportunidades e restrições políticas, recursos disponíveis, trajetórias organizacionais, etc.). A perspectiva institucionalista permite resgatar a complexidade das conjunturas nas quais essas mudanças se constituíram como opções possíveis para os atores.

De acordo com Pierson e Skocpol (2008), apesar dos trabalhos dentro do institucionalismo histórico apresentarem um alto grau de diferenciação - em termos de temáticas, temporalidades e localização geográfica - eles apresentam certas premissas em comum: i) os estudos partem de questões amplas (enigmas), em geral

²⁰ Para um exemplo de uma análise dos processos organizativos (e suas transformações) nos Estados Unidos, a partir da abordagem do Institucionalismo Histórico, ver Skocpol (2003).

não respondidas pelos estudos acadêmicos existentes; ii) as análises perseguem processos ao longo de um período histórico que pode vir a ser bastante amplo (desde algumas décadas até séculos) e no qual a história não é um mero contexto ilustrativo, pois “[...] los institucionalistas históricos toman en serio al tiempo, especificando secuencias y rastreando transformaciones y procesos de escala y temporalidad variables.” (PIERSON y SKOCPOL, 2008, p. 9); iii) e, por fim, os estudos permitem tomar como objeto de análise configurações que envolvem interações entre processos e instituições e não apenas uma instituição ou processo em particular.

De acordo com Capoccia e Kelemen (2007), as análises desenvolvidas por grande parte dos institucionalistas históricos partem de um modelo dual, no qual se alternam processos longos de estabilidade e de reprodução institucional e momentos relativamente curtos de quebra dessa estabilidade, chamados de “conjunturas críticas”, nas quais há um relaxamento nos aspectos estruturais que condicionam as ações dos atores em tempos normais, possibilitando a abertura de novos processos e escolhas para estes. Nessa perspectiva, “[...] os eventos o procesos que tienen lugar y las coyunturas críticas que los suceden emergen como cruciales” (PIERSON y SKOCPOL, 2008, p. 13).

Dentro dessa perspectiva, um elemento chave para a compreensão das “conjunturas críticas” é a questão da “contingência”, pois nesses períodos em que se afrouxam os condicionamentos sobre os atores relevantes num determinado campo e se abrem caminhos antes impossíveis de serem percebidos e adotados, os atores farão certas escolhas que terão repercussões na fase subsequente de reprodução institucional (CAPOCCIA e KELEMEN, 2007). A análise de “conjunturas críticas” precisa reconstituir essas possíveis opções existentes para os atores em um dado momento e compreender porque foram feitas certas escolhas e quais as conseqüências dessas decisões para o presente. Dito de outra forma, estas escolhas e os caminhos perseguidos não são dados *a priori* e nem aparecem como determinados por alguma intencionalidade imanente. Segundo os autores,

In institutional analysis critical junctures are characterized by a situation in which the structural [...] influences on political action are significantly relaxed for a relatively short period, with two main consequences: the range of plausible choices open to powerful political actors expands substantially and the consequences of their decisions for the outcome of interest are

potentially much more momentous. Contingency, in other words, becomes paramount. (CAPOCCIA e KELEMEN, 2007, p. 343).

Justamente em decorrência desse afrouxamento nos condicionantes estruturais que ocorre durante as conjunturas críticas é que se reforça o poder de agência dos atores, permitindo que estes tomem decisões antes improváveis. No entanto, segundo Capoccia e Kelemen (2007), é um equívoco colocar a mudança como um elemento necessário de uma conjuntura crítica, pois ela está no plano da contingência, podendo ocorrer ou não. Para esses autores, as conjunturas críticas podem resultar, também, em processos de reequilíbrio institucional e as mudanças, por sua vez, podem ser originadas a partir de processos incrementais.

É por esta razão que o conceito de *path dependence* (dependência de trajetória) torna-se tão importante para a compreensão dos processos em uma análise histórica tal qual a realizada pelos institucionalistas, pois

Los procesos dependientes de la trayectoria estrictamente definidos involucran una lógica clara: los resultados en una “conjuntura crítica” desatan mecanismos de retroalimentación que refuerzan la recurrencia de un patrón particular en el futuro. (PIERSON y SKOCPOL, 2008, p. 13).

Pierson e Skocpol (2008) assinalam, ainda, que as dinâmicas desencadeadas por um evento ou processo em um dado momento podem vir a ser reproduzidas mesmo na ausência dos fatores que as produziram originalmente, pois certas opções não se apresentam mais. Os processos de dependência de trajetória (*path-dependent*) representam os distintos resultados de interação que são produzidos na medida em que vários processos sociais se articulam de diferentes maneiras. Ao invés de optar por generalizações explicativas, há uma recuperação da “causalidade histórica” desses processos que têm repercussões importantes no presente. As conjunturas críticas representam, muitas vezes, a origem genética de mecanismos causais identificados por processos de *path-dependent* (CAPOCCIA e KELEMEN, 2007).

No caso da nossa pesquisa, a reconfiguração do campo da assistência na década de 1990 pode ser identificada como uma “conjuntura crítica”, tal qual abordada pelos institucionalistas, pois através dela identificamos a emergência de vários elementos inovadores em relação aos padrões anteriormente encontrados na área da assistência - provenientes de diferentes atores, espaços institucionais e

intencionalidades - os quais possibilitaram que novos caminhos fossem identificados e percebidos como opções possíveis pelas organizações sociais. Estas, por sua vez, fizeram diferentes escolhas naquela conjuntura, condicionadas pelas suas histórias institucionais e suas redes de relações no campo da assistência, que tiveram implicações significativas nas suas trajetórias posteriores.

1.5.3 A contribuição da literatura da *Contentious Politics*

Os conceitos desenvolvidos pela literatura norte-americana da *Contentious Politics* (confronto político) (TILLY e TARROW, 2007; TARROW, 2009; TILLY, 2006; MCADAM, MCCARTHY e ZALD, 1999) demonstraram-se fundamentais para pensarmos as várias dimensões que envolvem as dinâmicas associativas de forma interativa.

A nosso ver, essa perspectiva permite analisar as dinâmicas associativas a partir de um olhar relacional, ao demonstrar as imbricações entre as várias dimensões que explicam os processos organizativos: as oportunidades e restrições políticas em uma dada conjuntura, os recursos disponíveis para as organizações (materiais, financeiros, humanos), os repertórios utilizados (tanto em termos organizacionais como de atuação) e a adoção de marcos interpretativos. Desde logo, deve-se esclarecer que nosso objeto, diferentemente dos objetos focados pela abordagem do confronto político, não são as ações coletivas de confronto, mas as dinâmicas associativas no campo da assistência, as quais geralmente não fazem uso de repertórios conflitivos, embora algumas organizações, ocasionalmente, possam se utilizar desses também. De qualquer forma, considera-se que esta diferença não inviabiliza a utilização desses conceitos na construção de uma explicação acerca das mudanças observadas nas organizações da assistência, pois as dimensões que afetam os atores coletivos não parecem se alterar em função desta característica, em especial.

Um pressuposto importante dessa vertente consiste na interdependência entre as ações coletivas e as instituições políticas, pressuposto herdado da Teoria

do Processo Político.²¹ O conceito chave para dar conta desta relação é o conceito de **oportunidades e restrições políticas**. Tarrow (2009) define este conceito como

[...] dimensões consistentes – mas não necessariamente formais permanentes ou racionais - da luta política que encorajam as pessoas a se engajar no confronto político. Entendo as restrições políticas como fatores – tal como a repressão, mas também algo semelhante à capacidade das autoridades de colocar barreiras sólidas aos insurgentes – que desencorajam o confronto. (TARROW, 2009, p. 38-9).

Através desse conceito, podem-se analisar as inter-relações e determinações recíprocas entre os atores das distintas esferas societárias, permitindo que se perceba a dinâmica do processo político englobando também os processos políticos não institucionalizados. Isto significa afirmar que os atores sociais que se encontram fora da *policy* também podem interferir na sua conformação e que as instituições políticas, por sua vez, interferem nos padrões associativos (ALONSO, 2009). Desta forma, para os autores que compartilham dessa visão, conceber a sociedade civil e o Estado de forma polarizada não faz sentido, visto que suas fronteiras são permeáveis e fluídas. Diferentemente da perspectiva dos novos movimentos sociais, a abordagem do confronto político percebe os movimentos sociais emergindo a partir de oportunidades abertas pelas instituições políticas e a entrada de novos atores na arena política.²² No mesmo sentido, Goldstone (2004, p. 337) vai afirmar que as pesquisas empíricas têm demonstrado uma forte imbricação entre os atores, as estruturas de partidos políticos e os movimentos sociais. Complementando esta idéia, esse autor dirá que as atividades de movimentos sociais e as da política convencional são formas diferentes, embora paralelas, de influenciar resultados políticos, muitas vezes conduzidos pelos mesmos atores e perseguindo as mesmas metas (GOLDSTONE, 2004, p. 342).

²¹ Para obter maiores informações sobre a Teoria do Processo Político e suas influências nas abordagens norte-americanas, consultar Alonso (2009).

²² Diante disso, discorda-se de GOHN (2008) quando afirma que esta literatura “canalize toda a sua intenção para os processos de institucionalização da ação coletiva”, priorizando o elemento da **integração** nas ações e nos projetos dos atores sociais, pois se considera que analisar a relação das ações coletivas com as instituições políticas não significa defender a sua integração na institucionalidade política. A nosso ver, esta seria uma possibilidade em aberto assim como tantas outras, a depender das ações coletivas empreendidas e das oportunidades e restrições de uma dada conjuntura política.

Os elementos normalmente identificados pela literatura da *Contentious Politics* como oportunidades e restrições políticas dizem respeito às organizações formais de governo e de políticas públicas, à facilitação ou repressão por parte das autoridades e a presença de aliados potenciais, rivais ou inimigos (McAdam, Tarrow e Tilly, 2009). Quando ocorrem mudanças em algum desses elementos alteram-se as condições que encorajam ou, por outro lado, constroem as ações coletivas de confronto. No entanto, Tarrow (2009) assinala que esses elementos não constituem estruturas objetivas que atuam sobre todos os atores coletivos da mesma forma, pois se faz necessário que eles sejam percebidos por esses atores como oportunidades ou ameaças políticas para a ação.

Apesar de exercerem grande influência sobre as dinâmicas organizativas, as oportunidades e restrições políticas são percebidas, dentro desta abordagem, enquanto elementos externos às organizações.²³

Não obstante Goldstone (2004) compartilhar de vários argumentos produzidos pela literatura da *Contentious Politics*, o autor irá apontar para os limites que a utilização do conceito de oportunidades políticas apresenta na compreensão das diferentes dinâmicas associativas, pois, a seu ver, as dimensões previstas no conceito apresentam um alto nível de generalidade e não permitem diferenciar a sua influência em relação às diferentes fases de um movimento (emergência, sucesso, decadência). Além disso, o autor afirma que os elementos apresentados como oportunidades e restrições políticas podem ser apropriados de maneira diferente por parte de organizações e movimentos sociais. Como exemplo, ele assinala que a repressão pode determinar, em contextos específicos, o sucesso de um movimento, na medida em que este passa a receber apoio de outras organizações e públicos que se tornam solidários à sua causa.²⁴ Nesse sentido, é que Goldstone (2004) propõe uma análise mais precisa e circunscrita das relações nas quais os

²³ Abers e Bülow (2011) vão criticar esta afirmação da externalidade das oportunidades políticas em relação aos movimentos sociais, pois, a seu ver, essas relações são mais fluídas e menos conflituosas do que a literatura da *Contentious Politics* indica, possibilitando que indivíduos façam a defesa de interesses dos movimentos por dentro do Estado ou, ainda, que surjam movimentos a partir da união de atores societários e estatais.

²⁴ O autor refere-se aqui à forte repressão desencadeada sobre os participantes do Movimento pelos Direitos Civis nos Estados Unidos por parte das forças policiais estaduais, provocando uma intervenção federal que deslegitimou os governos estaduais e permitiu a sustentação do movimento. (GOLSTONE, 2004, p. 351)

movimentos encontram-se inseridos para se compreender as suas ações e (in) sucessos. Em substituição aos conceitos de oportunidades e restrições políticas, o autor sugere trabalhar com “campos relacionais externos”, os quais permitiriam compreender as ações das organizações a partir da análise de suas relações com diferentes instituições e organizações. Isto significa analisar outras relações além daquelas estabelecidas com as instituições políticas, pois elas também podem representar contribuições significativas para a conformação dos repertórios organizacionais e de mobilização, assim como na adoção de marcos interpretativos por parte das organizações. No caso da nossa pesquisa, por exemplo, considerar o papel desempenhado pelas agências de cooperação internacional é de extrema importância para se compreender como as organizações civis que atuam na assistência passaram a adotar certas metodologias de planejamento e gestão para a realização do seu trabalho social.

Já os **repertórios de ação coletiva**, segundo a definição de Tilly e Tarrow em seu livro *Contentious Politics* (2007) constituem formas rotineiras de fazer reivindicações levando-se em consideração um determinado local e período. Os repertórios podem variar, mas sempre dentro dos limites dados por um cardápio de repertórios previamente estabelecidos para seu lugar, tempo e antagonistas. Tarrow vai dizer que,

O repertório é um conceito ao mesmo tempo estrutural e cultural, envolvendo não apenas o que as pessoas *fazem* quando estão engajadas num conflito com outros, mas o que elas *sabem sobre como fazer* e o que os outros esperam que façam. (TARROW, 2009, p. 51).

Tilly vai demonstrar em seu livro *Regimes and Repertoires* (2006), como se estabelecem as relações entre os diferentes regimes políticos e os repertórios de ação coletiva, os quais podem ser proibidos, tolerados ou estimulados pelos diferentes regimes. Dependendo de como são considerados os repertórios dentro de um determinado regime político, seus custos e riscos serão avaliados de forma distinta, facilitando ou dificultando – e no limite obstaculizando - a sua ocorrência.

Adaptando este argumento para nosso objeto de investigação, poderíamos pensar as novas práticas gerenciais das organizações assistenciais analisadas nesta pesquisa como estando situadas no campo dos repertórios organizacionais estimulados, ou seja, são objetos de uma indução, tanto por parte do Estado, quanto

por parte de organismos e agências de cooperação internacional e, mais recentemente, de setores do mercado. Esta indução não se resume ao aporte de recursos, mas também à produção e difusão de um marco interpretativo que difunde e legitima essas práticas. Estes conceitos permitem apreender, por exemplo, como a abertura de editais por parte de ministérios ou secretarias de governo estaduais influenciam as formas de organização, de atuação e de compreensão das organizações voltadas à assistência. No mesmo sentido, permite analisar como as alterações nos padrões associativos estão relacionadas ao estabelecimento de uma nova legislação que dá suporte legal e regulamenta o repasse de recursos do Estado para organizações da sociedade civil consideradas de interesse público.²⁵

Conforme as informações trazidas pela literatura acerca dos **quadros** ou **marcos (frames) interpretativos** (TARROW, 2009; BENFORD e SNOW, 2000; MCADAM, MCCARTHY E ZALD, 1999; ALONSO, 2009), este tema passou a despertar atenção no início dos anos 1990 com o objetivo de valorizar os aspectos culturais e simbólicos nas explicações sociológicas dos processos de mobilização. Passou-se a indagar, naquele contexto, a respeito de como se davam os processos sociais de construção do interesse e de interpretação da realidade que levariam os atores a se inserirem em distintas formas de ação coletiva. Nesse sentido, as teorias amparadas nas ideias de que as privações, as contradições estruturais ou as oportunidades políticas levariam automaticamente os atores a agirem coletivamente (TARROW, 2009), começaram a ser questionadas. A partir dessas críticas, desenvolveram-se estudos visando investigar quais as condições que facilitavam ou restringiam as possibilidades de ocorrência de movimentos sociais, assim como o que levava pessoas comuns a se engajarem em um movimento coletivo contestatório.

O conceito de "marcos" ou "quadros interpretativos" aplicados ao estudo das ações coletivas de confronto resultou dessas críticas, pois os pesquisadores começaram a perceber que não bastava estarem dadas certas oportunidades políticas e recursos para os atores se engajarem em processos de mobilização coletiva. Era preciso que eles reconhecessem esses elementos enquanto tais. Para isso, fazia-se necessário o compartilhamento de entendimentos e identidades,

²⁵ No Capítulo 2, referente à reconfiguração do campo da assistência no Brasil encontram-se mais informações sobre esta legislação, também denominada de marco legal do Terceiro Setor.

estabelecer o “nós” e o “eles” no processo contencioso, eleger repertórios de confronto reconhecidos pela herança cultural dos atores. De acordo com Benford e Snow (2000, p. 614): “Frames help to render events or occurrences meaningful and thereby function to organize experience and guide action.” Desta forma, os quadros permitem explicar como os movimentos sociais constroem significados para a ação.

Na definição de McAdam, McCarthy e Zald (1999, p. 27), os marcos interpretativos constituem “[...] esfuerzos estratégicos conscientes realizados por grupo de personas en orden a forjar formas compartidas de considerar el mundo y a si mismas que legitimen y muevan a la acción colectiva.”

Os quadros interpretativos não se encontram prontos para serem utilizados por um movimento; pelo contrário, eles vão sendo conformados através de um processo em que os coordenadores de movimentos buscam construir identidades comuns, eleger inimigos e aliados, adotar certos repertórios de ação e enquadrar culturalmente suas reivindicações. Nesse sentido, o processo de enquadramento (*framing process*) interpretativo representa um trabalho de inovação, que vai se dando no processo de confrontação, mas que ao mesmo tempo se utiliza dos símbolos e repertórios de ação inscritos previamente na cultura dos atores envolvidos. Segundo Benford e Snow (2000, p. 614) este processo de enquadramento “[...] denote an active, processual phenomenon that implies agency and contention at the level of reality construction.”

Nesse sentido, esses autores afirmam que os quadros de ação coletiva não apenas incorporam e reproduzem ideias e significados de arranjos estruturais e de ideologias existentes, mas que eles funcionam tanto como amplificações e inovações dessas ideologias como, em contrapartida, enquanto antídotos às ideologias já existentes ou partes delas.

De acordo com Tarrow (2009), no processo de enquadramento interpretativo os organizadores de movimentos vão competir com a mídia e com o Estado, pois estes também participam dos processos de significação, em geral com vantagens em relação aos movimentos por possuírem mais recursos materiais e simbólicos.

Os quadros ou marcos interpretativos vão ser sempre reinterpretados a partir do contexto onde estão sendo veiculados. Isto faz com que ocorram modificações na apropriação de uma mesma mensagem por diferentes grupos sociais. De acordo com Tarrow (2009, p. 144), visando dar conta desse processo de vinculação de um movimento - através de suas mensagens e simbolismos - e os diversos contextos particulares é que Snow desenvolveu o conceito de “alinhamento do quadro interpretativo”, o qual ocorre quando,

[Os empreendedores de movimentos] orientam os quadros interpretativos de seus movimentos para a ação em contextos particulares e os amoldam à interseção entre um alvo da cultura da população e seus próprios valores e objetivos. (TARROW, 2009, p. 144).

Esta noção de alinhamento dos quadros interpretativos parece interessante para pensarmos como certos conceitos e práticas gerenciais vão sendo ressignificadas e vinculadas a elementos culturais já presentes nas organizações assistenciais. Ou seja, os quadros da ação coletiva vão sendo produzidos durante os processos que envolvem os atores associativos e os demais atores numa situação definida.

Pode-se perceber, a partir da exposição acima, como o processo de reconfiguração do campo da assistência alterou as quatro dimensões salientadas pela literatura da *Contentious Politics* como determinantes dos processos organizativos. Em primeiro lugar, novas oportunidades emergiram para aquelas organizações e entidades que se enquadraram no novo modelo gerencial, enquanto se restringiram as oportunidades para as entidades assistenciais que atuavam a partir de lógicas distintas. Em segundo lugar, alteraram-se as formas de acesso aos recursos - materiais, financeiros, de conhecimento, etc. - por parte das organizações sociais. Em terceiro lugar, novas formas de organização e atuação (repertórios de ação) foram estimuladas e recompensadas. E, por fim, novos marcos interpretativos foram conformados, conferindo legitimidade às mudanças a partir da defesa de um novo modelo de trabalho social.

Percebe-se, portanto, que essas mudanças alteraram, de forma mais ou menos radical, o campo de atuação das entidades assistenciais que, na sua grande maioria, precisaram adaptar-se caso quisessem sobreviver institucionalmente.

Comentários finais

No fechamento deste capítulo teórico, gostaríamos de sintetizar o modelo de análise proposto nesta tese.

No Brasil, na década de 1990, observa-se a confluência de vários macroprocessos que conformam uma conjuntura crítica para os atores sociais que atuam no campo da assistência. Entre esses processos, poder-se-ia citar, o surgimento de uma legislação que regulamenta a condução do trabalho das organizações na área social (ECA, LOAS, Lei das OSCIPs, Lei das OS), a difusão de novos modelos de planejamento e de gestão, a profissionalização e especialização das organizações sociais, o maior envolvimento das organizações sociais na prestação de serviços públicos, a emergência de novos atores no mundo associativo e a reestruturação do financiamento das organizações sociais. Trata-se de processos heterogêneos que não podem ser imputados a uma única origem ou intencionalidade.

Estes processos, que irão se materializar localmente de forma específica, reconfiguram o campo relacional das organizações sociais, alterando oportunidades e condicionamentos para a atuação destas ao estabelecerem: i) novas formas de organização e repertórios de ação; ii) novos enquadramentos interpretativos; iii) novas fontes de recursos; e, iv) novas posições aos atores desse campo (mediação Estado x público-alvo).

No entanto, as organizações não respondem de forma mecânica e homogênea a este processo de reconfiguração. Ao contrário, a partir de suas trajetórias e características organizacionais (objetivos, recursos, ideologias), as organizações interpretam esta reconfiguração e se relacionam a ela de distintas formas (aderem, rejeitam, se adaptam pragmaticamente), gerando uma multiplicidade de apropriações que confronta a ideia de um processo guiado pela intencionalidade imanente de um projeto político único.

No próximo capítulo iremos recuperar, em termos breves, a constituição da área da assistência no Brasil e o seu processo de reconfiguração ocorrido a partir da conjuntura crítica da década de 1990.

2 O PROCESSO DE RECONFIGURAÇÃO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL NA CONJUNTURA CRÍTICA DOS ANOS 1990

Este capítulo vai analisar o processo de reconfiguração do campo da assistência social que se inicia, no Brasil, no final dos anos 1980 e se estende por toda a década de 1990. No nosso entendimento, essa reconfiguração resulta de processos heterogêneos que confluíram nesse período para a formação de uma conjuntura crítica, a partir da qual se abriram novas possibilidades (e, também, restrições) para os atores do campo da assistência.

Neste estudo, portanto, a reconstituição desses processos históricos não vai ser tratada como um mero “pano de fundo” no qual se desenvolvem as ações dos atores. Da forma como percebemos, a reconstrução desses processos é que possibilita analisar as oportunidades abertas aos atores em determinadas conjunturas (críticas), nas quais se distendem as determinações estruturais que os levavam a reproduzir os mesmos padrões institucionais por longos períodos e, concomitantemente, novas possibilidades de escolhas se apresentam a eles. No entanto, a forma como as organizações sociais vão interpretar e se apropriar dessas novas oportunidades políticas emergentes nessa conjuntura crítica irá variar em consonância com as suas trajetórias institucionais que lhes conferiram diferentes recursos e posições no campo da assistência.

Cumpramos observar, ainda, que a retomada do processo de constituição da assistência social no Brasil até o final dos anos 1980, será feita de uma forma breve com o apoio da literatura do Serviço Social e das Ciências Sociais. Iremos reservar maior atenção aos processos que conformaram a conjuntura crítica nos anos 1990, provocando a reconfiguração da área da assistência.

O capítulo apresenta-se estruturado da seguinte forma: na primeira parte, recuperam-se os principais aspectos que marcaram a fase inicial da assistência no Brasil, que vai desde o período colonial até a Revolução de 1930. Na segunda parte, descreve-se o processo de constituição de um *welfare state* no Brasil, a partir da década de 1930, marcado pela ação seletiva e autoritária do Estado. Na terceira

parte, destacam-se os elementos que caracterizaram as ações da assistência durante o Regime Militar, pontuando-se as diferentes interpretações da literatura acerca de como se desenvolveram essas ações naquele período e qual foi a atuação dos atores relevantes. Na quarta parte, abordam-se as mudanças nas políticas de proteção social a partir da redemocratização do país e da inclusão da Assistência Social como uma das políticas públicas que integram o Sistema de Seguridade Social. Por fim, na última parte, descrevem-se os principais processos que influenciaram a reconfiguração da área da assistência ao longo da década de 1990.

2.1 A constituição do campo da assistência no Brasil

Conforme aponta Landim (1993), a história da assistência no Brasil se encontra imbricada com a história do setor não lucrativo (*nonprofit sector*), pois foram as associações voluntárias, em grande medida, que proveram assistência à população brasileira ao longo de boa parte da história do país, desde o período colonial.

Segundo a autora (1993), o sistema de *plantation*, implantado no Brasil - Colônia, baseado na casa grande e na senzala, nas grandes plantações de cana e na residência dos homens livres na grande propriedade, constituía um sistema fechado, totalmente regrado pelo patriarcado. Nessa situação, a posição social e econômica dos homens livres dependia das suas relações com o proprietário de terras, as quais se baseavam em um sistema de troca no qual o latifundiário propiciava proteção e favores aos seus trabalhadores e estes lhe retribuía através da sua lealdade e da prestação de serviços. Como destaca Carvalho,

[...] a pequena assistência rural que existia era exercida pelos coronéis. Assim como controlavam a justiça e a polícia, os grandes proprietários também constituíam o único recurso dos trabalhadores quando se tratava de comprar remédios, de chamar um médico, de ser levado a um hospital, de ser enterrado. A dominação exercida pelos coronéis incluía esses aspectos paternalistas que lhe davam alguma legitimidade. Por mais desigual que fosse a relação entre coronel e trabalhador, existia um mínimo de reciprocidade. (CARVALHO, 2001, p. 64).

Esta relação clientelista e verticalizada, segundo Landim (1993), impediu a livre formação de associações civis para a promoção dos interesses e serviços de assistência coletiva. Neste contexto, a Igreja Católica e suas organizações

adquiriram proeminência nos trabalhos de assistência aos pobres, o que perdurou por praticamente quatro séculos. A criação das Santas Casas de Misericórdia em várias cidades brasileiras no século XVI exemplifica o papel da Igreja Católica e das suas diversas ordens religiosas na provisão da assistência aos pobres e aos doentes nesse período.

Conforme Landim (1993), nessa fase inicial, a cidadania passava pelo pertencimento ao catolicismo e a participação nos seus ritos (batismos, casamentos, funerais). Esta simbiose entre o Estado e a Igreja Católica no Brasil foi marcada pela instituição do “padroado”, por meio do qual o Papa passou o controle da Igreja Católica no Brasil à Coroa Portuguesa.

De acordo com a reconstituição histórica feita por essa autora, somente no séc. XIX começa a haver um enfraquecimento do poder da Igreja Católica através da separação entre o Estado e a Igreja. A proclamação da República, em 1889, instituiu o Estado laico e a Constituição de 1891 proibiu o repasse de recursos públicos para os cultos religiosos. Diante dessas mudanças, a Igreja Católica alterou a sua estratégia de ação no país, passando a atuar como um corpo clerical em direta cooperação com Roma e buscando outros vínculos com a população, através da formação de escolas, hospitais e instituições de caridade de todos os tipos. Neste período, outras religiões também começaram a constituir instituições educacionais, todas registradas como organizações não lucrativas (LANDIM, 1993).

Landim (1993) afirma que, entre o final do século XIX e início do século XX, se pode identificar a criação de uma série de organizações civis não lucrativas, tais como as Lojas Maçônicas, as organizações ligadas ao movimento abolicionista e as sociedades de ajuda mútua, destinadas ao provimento de auxílios em caso de doença, desemprego, invalidez e morte. Também foram formadas, nesse período, organizações de classe média integradas por profissionais liberais (jornalistas, dentistas, comerciantes). Segundo a autora (LANDIM, 1993), o perfil dessas organizações sociais do início do sec. XX vai se modificando aos poucos, na medida em que deixam de se constituir como grupos locais ou religiosos para tornarem-se grupos organizados em torno de interesses políticos mais amplos, com abrangência regional e nacional. Algumas dessas sociedades e caixas de ajuda mútua foram

precursoras dos primeiros sindicatos de trabalhadores no Brasil.²⁶ A politização dessas organizações e sua vinculação com as ações sindicais lideradas por imigrantes eram mal vistas pelo governo da República Velha, segundo o qual a “questão social” deveria ser tratada como uma “questão de polícia”, ou seja, por meio da repressão.

2.2 A entrada do Estado na assistência social

A partir de 1930, com o Governo Vargas, se altera a política do Estado com relação às organizações sindicais e à seguridade social dos trabalhadores. Várias regulamentações e instituições foram criadas para dar conta da nova política trabalhista e de proteção social adotada pelo Estado.

Conforme Landim (1993), os sindicatos começaram a ser regulados e controlados pelo Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, a partir da criação de uma estrutura altamente verticalizada, com o objetivo de conter a sua crescente politização. Ao mesmo tempo, o novo governo deu continuidade e intensificou a organização dos “Institutos de Aposentadorias e Pensões”, por categorias profissionais, os quais, mesmo não sendo agências estatais, necessitavam do reconhecimento do governo e tinham suas regras ditadas pelo Ministério do Trabalho. Também as “Caixas de Aposentadoria e Pensão”, as quais consistiam em iniciativas de seguridade social privada que administravam fundos significativos, eram utilizadas como canais de troca de favores entre o governo e os sindicatos.

Em 1935 é promulgada a Lei n.º 91, a qual permitia a concessão, pelo Governo Federal, do Título de Utilidade Pública Federal ²⁷ às organizações civis privadas que prestam serviços na área social. É também nos anos 1930 que vai ser

²⁶ Segundo Carvalho (2001), as primeiras ações do Estado brasileiro no campo assistencial ocorrem a partir de 1919, em resposta às pressões do movimento operário. Neste processo, o autor destaca a criação da Caixa de Aposentadoria e Pensão dos ferroviários, em 1923, que, na sua interpretação, teria sido a primeira lei efetiva no campo da assistência social.

²⁷ Esta lei ainda está em vigor. Segundo informações do Manual de Entidades Sociais do Ministério da Justiça (BRASIL, 2007), o fato de uma entidade receber o título de “Utilidade Pública Federal” não lhe garante o recebimento de qualquer tipo de repasse de recursos ou de isenções por parte do Estado. No entanto, atualmente, o “Título” serve em muitos casos como um pré-requisito exigido pelos órgãos concessionários de benefícios e/ou vantagens, tais como: isenção da cota patronal, pelo INSS; doação de bens apreendidos e deduções do Imposto de Renda para quem lhe fizer doações, pela Receita Federal.

formado o Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS), vinculado ao Ministério do Trabalho (1938). Este conselho vai atuar como uma instituição mediadora da regulação estatal da filantropia, arbitrando sobre auxílios e subvenções às organizações/entidades sociais privadas. Todas as organizações que obtivessem registro nesse Conselho poderiam receber subvenções do Estado. Em 1942, o governo Vargas cria a Legião Brasileira de Assistência (LBA)²⁸ com o objetivo de apoiar as famílias dos militares brasileiros que lutaram na 2ª. Guerra Mundial. Posteriormente, as ações da LBA se ampliaram para práticas de assistência a grupos vulneráveis (crianças, idosos, doentes e pobres), o que resultou num contingente significativo de instituições - escolas, creches, asilos, hospitais - sob a sua guarida institucional e dependente dos seus recursos. Segundo Mestriner (2001), embora a LBA não pudesse prover diretamente as ações de assistência, isto ocorria na prática.

De acordo com Landim (1993), a política governamental da Era Vargas visava, em termos gerais, apoiar de forma seletiva as organizações vinculadas ao aparato produtivo e as organizações religiosas,²⁹ ao mesmo tempo em que reprimia grande parte dos movimentos associativos populares.³⁰ A vida pública, dessa forma, era largamente dominada pelo Estado e, mesmo as organizações privadas não lucrativas, se encontravam de alguma forma sob sua tutela.

2.3 A Assistência Social durante o Regime Militar

Com o Golpe Militar de 1964, ocorreu um processo de centralização e de reforma nas áreas da saúde, educação, bem-estar social, seguridade social e serviços habitacionais, submetendo-as a uma única administração política e financeira (LANDIM, 1993). Nesse período também houve à privatização de diversos serviços de assistência com o intuito de enfraquecer o poder dos sindicatos que

²⁸ Mestriner (2001) salienta que a criação da LBA inaugurou o primeiro-damismo no Brasil, modelo a partir do qual as primeiras-damas, em todas as esferas de governo, seriam as responsáveis pela condução das ações na área da assistência social.

²⁹ As organizações vinculadas as Igrejas Cristãs eram vistas como parceiras do Estado e recebiam subvenções para a realização do seu trabalho assistencial junto às populações carentes.

³⁰ Conforme Landim (1993), um grande número de associações civis foram criadas nesse período, entre elas, a Ação Integralista Brasileira (AIB), a Aliança Nacional Libertadora (ANL) e a Liga de Defesa da Cultura Popular. A grande maioria dessas organizações foi sufocada pelo regime autoritário do Estado Novo, instalado em 1937.

proviam esses atendimentos aos seus associados anteriormente. (MESTRINER, 2001; LANDIM, 1993)

No entanto, as interpretações a respeito da feição assumida pela assistência social durante o regime militar não são consensuais na literatura. Através de uma ampla revisão da literatura desenvolvida no campo acadêmico do Serviço Social, Dowbor (2009a) vai demarcar a sua discordância em termos da avaliação que essa literatura produziu acerca da assistência social no Regime Militar. A seu ver, os trabalhos desenvolvidos dentro desse campo acadêmico tendem, de uma maneira geral, a eleger o Estado como a chave explicativa dos processos que ocorrem na área da assistência e a considerá-lo, com base em um referencial marxista, como representante dos interesses das classes dominantes. Em outras palavras, essas análises responsabilizam o Estado, considerado de forma homogênea, pelas mazelas da área da assistência e, ao mesmo tempo, obscurecem o papel dos atores societários na conformação das políticas públicas. Desta forma, segundo Dowbor (2009a) as análises tendem a avaliar a assistência social, no período da Ditadura Militar, como tecnocrática e direcionada à contenção da classe trabalhadora. Um exemplo dessa abordagem criticada por Dowbor (2009a) apresenta-se no trabalho de Mestriner (2001), pois embora esta autora reconheça que tenha havido avanços em relação à institucionalização e à ampliação da cobertura de certas políticas públicas e programas nesse período - como, por exemplo, o MOBRAL³¹ e o PRORURAL³² - a chave explicativa para esses avanços recai novamente na intenção do Estado em manter sob controle a classe trabalhadora. A recorrência, nessas análises, em apontar unicamente o Estado como o elemento engendrador das políticas públicas é retomada criticamente por Dowbor (2009a) ao descrever esse processo:

³¹ A partir da Lei nº 5.379, de 15 de dezembro de 1967, foi aprovada a criação da fundação Movimento Brasileiro de Alfabetização (MOBRAL), órgão executor do Plano de Alfabetização Funcional e Educação Continuada de Adolescentes e Adultos. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-5379-15-dezembro-1967-359071-norma-actualizada-pl.pdf>>. Acesso em: 26 de abril de 2013.

³² De acordo com Schwarzer (2000), em 1971, o regime militar aprova uma lei que criou as aposentadorias e pensões para trabalhadores que faziam parte do regime de economia familiar rural. A Lei Complementar nº 11, de 1971, criou o Programa de Assistência ao Trabalhador Rural (PRORURAL), cuja administração ficou a cargo do Fundo de Assistência e Previdência do Trabalhador Rural (FUNRURAL).

[...] a trajetória da LBA nas décadas de 1970 e 1980 apontou para sua gradual institucionalização e especialização como órgão governamental voltado às ações de assistência social e cujos recursos cresceram, ainda que de forma irregular. [...] na visão da literatura essas mudanças não passaram de “tecnocráticas” e “administrativas”, pois o Estado, portador de interesses capitalistas, não objetivava a inflexão no setor rumo à universalização de acesso e à constituição da assistência em direito. (DOWBOR, 2009a, p. 11).

Propondo uma “virada teórica”, Dowbor (2009a) vai afirmar que o processo de institucionalização crescente ocorrido entre os anos de 1970 e 1988, bem como o aumento da cobertura de vários programas assistenciais, podem ser compreendidos como oportunidades políticas que não foram utilizadas pelos atores societários relevantes no campo da assistência naquele período (entidades assistenciais e filantrópicas, assistentes sociais e usuários). A seu ver, a incapacidade desses atores societários em incidir mais fortemente na conformação da política de assistência nesse período encontrava-se relacionada aos seguintes elementos: i) à ausência de organizações de representação coletiva das entidades assistenciais e filantrópicas, devido ao seu histórico de negociação individual com os atores estatais; ii) à inexistência de organizações de defesa dos usuários para constituir demandas frente ao Estado, pois as entidades assistências é que eram vistas como responsáveis pela execução dos serviços iii) e, finalmente, à visão dominante, entre os assistentes sociais mais críticos, sindicalistas e acadêmicos, de que era preciso se aproximar das populações-alvo das ações e fazer a crítica institucional, o que os levou a atuar por fora das instituições do Estado.³³

2.4 A constituição de 1988: o reconhecimento da Assistência Social como um Direito

A Constituição de 1988 vai ser apontada pela literatura do Serviço Social (MESTRINER, 2001; COUTO, 2006; YAZBEK, 2009) como um momento de inflexão em relação à trajetória da assistência no Brasil, pois pela primeira vez a Assistência Social vai aparecer como uma política pública a ser garantida pelo Estado. Como uma das políticas de proteção que integra o Sistema de Seguridade Social, composto ainda pelas políticas da Saúde e da Previdência Social, a literatura aponta

³³ Em artigo intitulado “Da inflexão pré-constitucional ao SUS municipalizado” (DOWBOR, 2009b), a autora analisa como esta interação entre atores societários e estatais se deu de forma diferente na área da saúde, na medida em que vários atores societários passaram a ocupar espaços dentro do Estado no início dos anos 1980, ainda sob o regime militar, e a promover mudanças dentro de uma lógica reformista que possibilitaram, posteriormente, a criação do SUS.

que finalmente a Assistência Social foi reconhecida como um direito (MESTRINER, 2001). Mesmo assim, a Assistência Social foi a última política do sistema de proteção social a ser regulamentada, o que ocorreu somente em 1993, com a aprovação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS).³⁴

Conforme Yazbek,

[...] a LOAS não apenas introduz novo significado para a Assistência Social, diferenciando-a do assistencialismo e situando-a como política de Seguridade voltada à extensão da cidadania social dos setores mais vulnerabilizados da população brasileira, mas também aponta a centralidade do Estado na universalização e garantia de direitos e de acesso a serviços sociais qualificados, ao mesmo tempo em que propõe o sistema descentralizado e participativo na gestão da assistência Social do País, sob a égide da democracia e da cidadania. (YAZBEK, 1997, apud COUTO, 2006, p. 29, grifo nosso).

Esta lei também instituiu o Conselho Nacional de Assistência Social³⁵ (CNAS) como o órgão responsável pela coordenação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) no país. De acordo com Mestriner (2001), apesar das expectativas em contrário, o CNAS acabou herdando inicialmente as funções cartoriais do extinto CNSS, o qual analisava e concedia as certificações de filantropia e o cadastramento das organizações sociais privadas, dentre essas, as entidades assistenciais e as instituições de saúde e educação.³⁶

³⁴ A redação completa e atualizada da LOAS, Lei nº 8.742 de 7 de dezembro de 1993, encontra-se no site: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8742.htm

³⁵ De acordo com o site do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, as principais competências do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) são: aprovar a Política Nacional de Assistência Social; normatizar as ações e regular a prestação de serviços de natureza pública e privada no campo da assistência social; zelar pela efetivação do sistema descentralizado e participativo de assistência social; convocar ordinariamente a Conferência Nacional de Assistência Social; apreciar e aprovar a proposta orçamentária da Assistência Social a ser encaminhada pelo órgão da Administração Pública Federal responsável pela coordenação da Política Nacional de Assistência Social; divulgar, no Diário Oficial da União, todas as suas decisões, bem como as contas do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) e os respectivos pareceres emitidos. Disponível em <<http://www.mds.gov.br>>. Acesso em: 20 de junho de 2013.

³⁶ A partir da publicação da Lei nº 12.101, de 2009, que dispõe sobre a Certificação das Entidades Beneficentes de Assistência Social, esta atribuição deixou de ser responsabilidade do CNAS. De acordo com a legislação em vigor, o Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social (CEBAS) é fornecido através de três ministérios distintos: o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), o Ministério da Saúde (MS) e o Ministério da Educação (ME), dependendo da área preponderante em que a organização atua. O CEBAS é concedido às pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, que prestem serviços nas áreas de assistência social, saúde ou educação. As organizações/entidades que possuem esse certificado ficam isentas de contribuições para a seguridade social. Essas informações encontram-se disponíveis através do site <<http://cebas.mec.gov.br>>.

Mestriner vai apontar, ainda, que apesar da Assistência Social ter sido reconhecida enquanto uma política pública, sua inserção no Estado se deu de forma dúbia, na medida em que continuou a reconhecer a legitimidade da participação das organizações/entidades de assistência privadas na execução e no controle social da política.

Segundo a autora,

[...] a assistência social, embora tenha ingressado na agenda do Estado - desde o âmbito municipal até o federal -, sempre o fez de forma dúbia, isto é, mais reconhecendo o conjunto das iniciativas organizadas da sociedade civil no denominado campo dos “sem fins lucrativos” do que propriamente reconhecendo como de responsabilidade pública e estatal as necessidades da população por tais iniciativas. (MESTRINER, 2001, p. 17).

De acordo com Mestriner (2001, p. 23), a postura adotada pelo Estado na condução da política de assistência demonstra a incorporação, no final do século XX, de um neoliberalismo que advoga uma “[...] outra modalidade de ação social, nem estatal, nem privada, mas pública, porquanto operada por um setor comunitário considerado sem fins lucrativos e, portanto, paralelo ao mercado e parceiro do Estado”. A seu ver, o princípio da subsidiariedade³⁷ entre o estatal e o privado permanece ativo no Brasil, na medida em que o Estado continua transferindo à sociedade as responsabilidades maiores pela assistência, a despeito dos princípios constitucionais que dispõem sobre as responsabilidades públicas e o dever do Estado na assistência social.

Yazbek (2009) desenvolve o seu argumento dentro dessa mesma linha, referindo-se à política de assistência adotada nos anos 1990, no Brasil, da seguinte forma:

Trata-se de um contexto em que são apontadas alternativas privatistas e refilantropizadas para questões relacionadas à pobreza e à exclusão social. Cresce o denominado terceiro setor, amplo conjunto de organizações e iniciativas privadas, não lucrativas, sem clara definição, criadas e mantidas com o apoio do voluntariado e que desenvolvem suas ações no campo social, no âmbito de um vastíssimo conjunto de questões, em espaços de desestruturação (não de eliminação) das políticas sociais, e de implementação de novas estratégias programáticas como, por exemplo, os programas de Transferência de Renda, em suas diferentes modalidades. (YAZBEK, 2009, p. 16).

³⁷ Segundo Mestriner (2001, p. 19), o princípio da subsidiariedade: “É um dos princípios básicos da Doutrina Social da Igreja [...]. Segundo este princípio, o Estado deve ajudar os membros do corpo social, sem, contudo impedi-los de fazer o que podem realizar por si mesmos.”.

Nas análises que seguem esta perspectiva teórica, as dificuldades para implantar-se uma política de assistência universalizada a partir da redemocratização do país vão ser reportadas à posição do Estado, que passa a adotar medidas neoliberais e a refilantropizar a pobreza (MESTRINER, 2001; YAZBEK, 2009). Resumindo o argumento dessa literatura, Dowbor (2009a) irá dizer que,

Nessa visão, as mudanças institucionais ocorridas nas décadas de 1970 e 1980 não passaram de medidas administrativas e tecnocráticas promovidas pelo Estado interessado em pacificar a classe trabalhadora, **enquanto nas décadas de 1990 e 2000 a recém-nascida política de assistência social foi refilantropizada e reprivatizada pelo Estado marcado pelo projeto neoliberal.** (DOWBOR, 2009a, p. 4, grifo nosso).

Ao problematizar as referências teóricas adotadas por grande parte da literatura do campo acadêmico da assistência social, Dowbor (2009a) afirma que o Estado não pode ser colocado como o elemento explicativo central de todas as ações neste campo, nem percebido homogeneamente como o representante dos interesses da classe dominante, pois isto obscurece a participação e a interação dos vários atores societários e estatais envolvidos na conformação da política de assistência. Em sua crítica a essas análises essa autora irá dizer que:

Esse Estado, ocupado pelos interesses da classe dominante, não é permeável à ação dos demais atores, e esse pressuposto da separação entre o Estado e a sociedade guia as análises presentes na literatura. Focaliza-se, conseqüentemente, o processo de longa duração da formação do Estado brasileiro e seus reflexos nas instituições do setor. Resulta disso um robusto material de caráter crítico, mas, em função do insulamento analítico do Estado e do seu caráter monolítico, não são analisados com profundidade atores societários, suas formas de interação com atores estatais e impactos para a trajetória da política (DOWBOR, 2009a, p. 4).

No nosso entender, a perspectiva adotada por Dowbor (2009a) permite a compreensão dos múltiplos e contraditórios processos vistos no campo da assistência nas últimas duas décadas. Embora as várias abordagens (MESTRINER, 2001; DOWBOR, 2009a) apontem para a constituição de uma dualidade, nos anos 1990, em termos de políticas de assistência – com uma parte dos atores societários e estatais voltados à constituição de uma política nacional de assistência de acordo com o previsto na Constituição de 1988 e outra parte congregada em torno de Programas de Combate à Pobreza, desenvolvidos através de parcerias público-privadas – suas interpretações divergem em relação às explicações desses processos. Enquanto boa parte da literatura do Serviço Social adota uma perspectiva que denuncia e responsabiliza o Estado pelas incompletudes e

deficiências da Assistência Social no Brasil, trabalhos como o de Dowbor (2009a, 2009b) sugerem que essas questões só podem ser compreendidas através de investigações que recuperem os processos de interação entre os atores estatais e os atores societários na formulação das políticas públicas. No caso da política de assistência, essa autora aponta que havia, em meados dos anos 1990, uma clara distinção entre os atores sociais pró-LOAS e os que vieram a participar do Conselho da Comunidade Solidária. A seu ver, hoje esta duplicidade perdura no campo da assistência e, a depender das oportunidades políticas e dos atores societários e estatais envolvidos em cada contexto, os resultados em termos das políticas de assistência podem variar.

2.4.1 Caracterizando o sistema de proteção social no Brasil

Visando compreender melhor a constituição do sistema de proteção social no Brasil, também nos subsidiamos das análises de alguns autores que têm buscado compreender este objeto com base em investigações empíricas acerca dos gastos da União nas políticas sociais, a partir da redemocratização do país.

Esses autores (MEDEIROS, 2001; DRAIBE, 2002) têm afirmado que, desde a década de 1930, começou a ser gestado no Brasil um sistema de proteção social. Medeiros (2001) vai enfatizar que as abordagens utilizadas na literatura para explicar a emergência dos *welfare states* nos países da Europa ocidental não podem ser transpostas para a compreensão do caso brasileiro, pelas seguintes razões: i) no Brasil não houve uma mercantilização generalizada da força de trabalho; ii) as políticas sociais beneficiaram seletivamente certos segmentos já favorecidos da população; iii) o *welfare state* não resultou de um “compromisso de classe”; pois as políticas sociais resultaram de iniciativas autárquicas do Estado; iv) a burocracia não desempenhou um papel autônomo em relação às classes mais privilegiadas da sociedade; e v) o Estado não realizou uma regulação da economia nos moldes keynesianos, desenvolvendo somente uma regulação política.

Conseqüentemente, as políticas sociais e o sistema de proteção social que se formou no Brasil acabaram refletindo estas peculiaridades. De acordo com Medeiros (2001), as políticas sociais favoreceram os setores já privilegiados econômica e politicamente e, dessa forma, podem ser consideradas regressivas,

pois não possibilitaram a implementação de uma política redistributiva que diminuísse as desigualdades sociais. O autor afirma, ainda, que o *welfare state* desenvolvido no Brasil privilegiou o aspecto da regulação política, o que levou ao favorecimento dos setores sociais com maior poder de barganha, deixando para os demais as medidas assistencialistas de caráter populista.

As teses apoiadas em denúncias sobre a redução dos gastos sociais por parte do Estado e da sua desresponsabilização pelas políticas sociais, a partir dos anos 1990, vão ser contestadas pelos autores que têm pesquisado empiricamente esses processos. Segundo os dados analisados por Castro et al. (2008, p. 11), os governos brasileiros pós-redemocratização, principalmente a partir de 1995 (1º Governo FHC), se mostraram comprometidos com a expansão e o aprofundamento das políticas sociais. Segundo as análises desses autores (CASTRO et al., 2008, p.11), o Gasto Social Federal (GSF) apresentou uma elevação da ordem de 74% entre 1995 e 2005, ou seja, durante os dois governos FHC e no 1º. Governo Lula não houve cortes nos gastos sociais, embora possam ser observadas diferenças significativas dos gastos segundo as áreas de atuação. De acordo com a pesquisa de Castro et al., (2008), as áreas que apresentaram maior crescimento em termos de participação no GSF foram a Previdência Social (de 44% para 51%) e a Assistência Social (de 1% para 6%). Apesar de os gastos sociais terem apresentado algumas inflexões relacionadas à conjuntura macroeconômica, os autores apontam que o GSF em relação ao PIB também apresentou crescimento, passando de 11,24%, em 1995, para 13,82%, em 2005. Conforme os resultados dessa pesquisa, “[...] a ampliação dos gastos permitiu e/ou refletiu uma ampliação da proteção social, proporcionando um leque mais diversificado de programas e ações sociais para um contingente maior de beneficiários.” (CASTRO et al., 2008, p. 17).

Draibe (2002), por sua vez, já havia assinalado essas tendências demonstradas pelo estudo de Castro et al. (2008) através de um trabalho no qual analisou os dois ciclos de reformas das políticas sociais no Brasil: o primeiro compreendido entre 1985 e 1994 e o segundo, entre 1995 e 2000. Segundo ela, o Gasto Público Social (GPS), o qual engloba também os níveis subnacionais, aumentou no Brasil mesmo nos piores anos de ajustamento fiscal do período, demonstrando ter havido um grande esforço institucional em prol da política social. A

seu ver, no caso brasileiro, nem se confirma a tese do desmonte do Estado nem a da continuidade do perfil populista ou corporativista das políticas sociais, pois estas sofreram alterações significativas.

Segundo a autora, as áreas mais afetadas pelas mudanças iniciadas no primeiro ciclo de reformas (1985-94) e completadas no segundo (1995-2000) serão as políticas de assistência social e de saúde. Em relação à assistência, essa autora acredita que as principais alterações encontram-se na concepção da assistência como um direito social, na redução do clientelismo, na parceria com o terceiro setor e o setor privado, na participação social, na descentralização e na introdução de programas de transferência monetária e de tipo produtivo. De uma forma geral, Draibe (2002, p. 3) salienta que os dois ciclos de reformas evidenciaram a introdução de “[...] novas concepções de direito e justiça social; novos parâmetros e critérios para a alocação de recursos sociais públicos e o reforço do poder regulatório do Estado no âmbito da proteção social.”

Ainda conforme a autora, esses aspectos demonstram que a política econômica e o ajustamento fiscal por si só não determinam o caráter das políticas sociais, sendo necessário também olhar para as questões político-partidárias dos diversos governos e para as pressões exercidas pelos diferentes atores sociais em cada conjuntura.

2.5 A reconfiguração do campo da assistência social no contexto da redemocratização

De acordo com a proposta teórica deste trabalho exposta no capítulo 1, vemos a reconfiguração da assistência social no Brasil dos anos 1990 como resultante de múltiplos processos, envolvendo distintos atores e intencionalidades. Esses processos possibilitaram o surgimento de novas oportunidades e constrangimentos para os atores sociais (“novos e velhos”) que atuam no campo da assistência, os quais vão se apropriar dessas oportunidades de forma distinta, dependendo das suas trajetórias institucionais. A seguir, iremos retomar os principais processos que influenciaram a reconfiguração do campo da assistência.

2.5.1 As mudanças na legislação

A década de 1990 foi marcada pela aprovação de diversas leis que atingiram os atores da área da assistência, como, por exemplo, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), aprovado em 1990, e a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), em 1993. Nesse período também foram criadas as leis que constituem o chamado “Marco Legal do Terceiro Setor”,³⁸ com destaque para a Lei das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público³⁹ (OSCIPs), de 1999, e a Lei das Organizações Sociais⁴⁰ (OS), de 1998. A Lei das OSCIPs e a Lei das OS vão estar relacionadas aos procedimentos de “publicização” previstos no Programa de Reforma do Estado de 1995, coordenado pelo então Ministro Luis Carlos Bresser Pereira, durante o 1º Governo Fernando Henrique Cardoso (FHC).⁴¹ Essas novas legislações vão afetar as organizações sociais que atuam no campo da assistência, pois, por um lado, vão disciplinar a condução do trabalho social e a distribuição dos seus recursos, exigindo um maior planejamento e profissionalização das atividades desenvolvidas e; por outro, vão abrir novos espaços para a contratualização de organizações da sociedade civil para a execução de programas e projetos vinculados às políticas públicas setoriais ou, em alguns casos, para o desenvolvimento de projetos desenvolvidos paralelamente a essas políticas.

³⁸ Conforme Szazi (2000, apud MONTAÑO, 2002, p. 203), o Marco Legal do “Terceiro Setor” é composto pela seguinte legislação: Lei nº 9.608, de 18 de fevereiro de 1998, dispõe sobre o Serviço Voluntário, considerado como atividade não remunerada prestada por pessoa física a entidade pública. O serviço voluntário não gera, segundo a lei, vínculo empregatício, nem obrigações de natureza trabalhista, previdenciária; Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998, qualifica como organizações sociais pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujas atividades sejam dirigidas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde; [...] Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999, qualifica pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), e institui e disciplina o Termo de Parceria [...].

³⁹ A Lei das OSCIPs permite que o Estado realize a contratualização de organizações da sociedade civil para a provisão de serviços na área social e científica, através do estabelecimento do “Termo de Parceria”.

⁴⁰ A Lei das OS, que possibilita a transferência de órgãos e atribuições estatais para as organizações de direito privado.

⁴¹ Uma análise mais detalhada acerca do Programa de Reforma do Estado de 1995 encontra-se no Capítulo 4 deste trabalho.

2.5.2 A ampliação dos espaços de participação institucional para as organizações da sociedade civil

A partir da redemocratização do país e da aprovação da Constituição de 1988, vários espaços são abertos à participação das organizações da sociedade civil, entre esses, podem ser citados os Orçamentos Participativos (OPs), os conselhos gestores de políticas, os conselhos de direitos, os fóruns, as conferências públicas, etc.. Esta participação vai exigir uma maior especialização e profissionalização dos quadros das organizações sociais, sobretudo daquelas que não estavam habituadas a trabalhar com base em procedimentos de planejamento e de gestão. A interlocução do Estado com a sociedade passa a se dar, nesse período, através da mediação das organizações da sociedade civil que se reconhecem - e são reconhecidas - nesses espaços, como representantes de determinados segmentos ou causas sociais.⁴²

2.5.3 A entrada de novos atores associativos no campo da assistência

Observa-se, também, a entrada de novos atores associativos no campo da assistência (ONGs, fundações e institutos empresariais, empresas, organismos de cooperação internacional), os quais irão se somar às organizações tradicionais vinculadas a esse espaço, ou seja, às organizações/entidades caritativas e às instituições assistenciais do Estado.

2.5.3.1 As Organizações Não Governamentais (ONGs)

Apesar de uma parcela das chamadas ONGs não se identificarem como vinculadas ao campo da assistência, seu campo de atuação apresenta-se, desde o início, muito imbricado com o campo da assistência e, nos últimos anos, esse processo tem recrudescido, na medida em que as ONGs de defesa de direitos estão também prestando serviços ao Estado. Do ponto de vista da legislação, essa imbricação já se evidencia na redação do Inciso 1º do Art. 18 da Lei de Nº 12.101/2009, referente à Certificação das Entidades Beneficentes de Assistência

⁴² Diversos trabalhos (LAVALLE, 2006; DAGNINO, 2002) têm debatido, nos últimos anos, a questão da representatividade das ONGs, tendo-se em vista que essas organizações não se baseiam em um sistema político-eleitoral de escolha de representantes.

Social,⁴³ quando são definidas as organizações que podem solicitar o certificado de CEBAS para terem direito à isenção de contribuições para a Seguridade Social. Conforme descreve a Lei: “As entidades de assistência social [...] são aquelas que prestam, sem fins lucrativos, atendimento e assessoramento aos beneficiários, bem como as que atuam na defesa e garantia de seus direitos”. Ou seja, esta redação abarca também as organizações da sociedade civil que prestam *assessoria* e atuam na *defesa e garantia de direitos*, definições utilizadas pelas ONGs para diferenciarem-se, no espaço associativo, das organizações tradicionais da assistência.

Resgatando a história do surgimento das ONGs no Brasil

De acordo com os trabalhos de Landim (1998) e Steil e Carvalho (2001), embora o nome “ONG” tenha sido adotado no Brasil somente no decorrer da década de 1980,⁴⁴ a partir do esforço de um grupo de entidades para afirmar uma identidade comum e buscar instâncias específicas de legitimidade, sua origem remonta as organizações formadas ainda nos anos 1970 e início dos anos 1980, referindo-se aos “centros de educação popular” ou de “assessoria”. A formatação desses centros se deu a partir da confluência entre um trabalho de base popular, sustentado no humanismo cristão e nos ensinamentos da pedagogia de Paulo Freire, e da experiência trazida pelos exilados políticos que retornavam ao Brasil, os “marxistas”, os quais contribuiriam para transformar esses centros em espaços de “assessoria”, “de capacitação” e de “formação” a serviço do “Movimento Popular”. Os ex-exilados também traziam seus contatos com as agências de cooperação internacional, as quais passaram a ser cruciais para a manutenção desse conjunto de organizações civis no Brasil.

Conforme Landim (1998), dois conjuntos de relações devem ser considerados ao se resgatar a história do campo das ONGs no Brasil: as relações com as agências europeias, canadenses e norte-americanas que as financiaram e

⁴³A redação completa desta Lei pode ser consultada no site <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L12101.htm>.

⁴⁴ De acordo com o trabalho de Landim (1998), o *Encontro Nacional dos Centros de Promoção Brasileiros*, realizado em 1986, consistiu em um marco para a identificação desse campo de organizações, pois foi a partir dele que essas organizações decidiram se identificar como ONG, diferenciando-se de outras organizações da sociedade civil de cunho assistencialista e dos espaços eclesiais.

as relações com os grupos, organizações e movimentos sociais, junto aos quais desenvolviam seus projetos. Buscando definir este conjunto ou este “campo” de organizações, a autora vai dizer que as ONGs constituem:

[...] organizações com razoável grau de independência em sua gestão e financiamento, criadas voluntariamente, sem pretender caráter representativo e sem ter como móvel o lucro material, dedicadas a atividades ligadas a questões sociais pretendendo a institucionalização, a qualificação do trabalho e a profissionalização de seus agentes, tendo a fórmula ‘projeto’ como mediação para suas atividades, onde as relações internacionais [...] estão particularmente presentes. Organizações nas quais [...] o ideário dos direitos e da cidadania é marca de peso, permeando e politizando atividades variadas [...]. (LANDIM, 1998, p. 54-5).

As mudanças nas ONGs no contexto dos anos 90

Alguns estudos sobre ONGs no Brasil (STEIL e CARVALHO, 2001; KOSLINSKI, 2007) tem demarcado os anos 1990 como o momento de ruptura em relação ao caráter assumido anteriormente por essas organizações. Koslinski (2007, p. 104) vai destacar que “[...] estas mudanças de orientação das ONGs podem ser influenciadas por mudanças na estrutura de oportunidade política doméstica”.⁴⁵ Nesse sentido, esta autora observa que, enquanto o Brasil estava sob um regime autoritário, as ONGs buscavam evitar qualquer colaboração com o Estado e resguardar a sua “autonomia”. Isto vai aparecer claramente na literatura sob o signo da “sociedade civil de costas para o Estado”, com ênfase na autonomia dos “novos atores sociais”. Da mesma forma, também buscavam se distanciar do mercado, porque este colocaria “[...] em perigo os seus laços de comunidade e de solidariedade” (KOSLINSKI, 2007, p. 104). Para Koslinski (2007), a criação da ABONG (Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais), em 1991, procurou demarcar a distinção das ONGs em relação às entidades filantrópicas tradicionais ligadas ao assistencialismo e associá-las à promoção de ações pró-cidadania e voltadas a processos de transformação social.⁴⁶ Com o processo de redemocratização do país, as ONGs passaram a interagir com mais frequência com órgãos governamentais e a influenciar políticas públicas. Nesse contexto, diversas

⁴⁵ Segundo Koslinski (2007, p. 109), a literatura tem relacionado essas mudanças à crescente competição por recursos estrangeiros, às mudanças de prioridades nas agências doadoras internacionais e a estratégia de sobrevivência das ONGs, desconsiderando as alterações na estrutura de oportunidade política doméstica.

⁴⁶ Koslinski (2007) observa que o trabalho realizado por Landim (1998), o qual buscou cunhar uma definição para as ONGs e reconstituir as suas origens e desenvolvimento ao longo da história brasileira, focalizou-se em um determinado perfil de ONGs que se enquadra na definição da ABONG.

organizações também se tornaram prestadoras de serviços ao Estado, principalmente na área social. Koslinski (2007) observa que, embora as ONGs buscassem se diferenciar das organizações tradicionais de assistência, do ponto de vista das suas ações, acabou ocorrendo uma reaproximação entre essas organizações, na medida em que as ONGs passaram também a prestar serviços ao Estado e, de outro lado, muitas entidades tradicionais do campo assistencial incorporaram o discurso da defesa de direitos. Nesse sentido, Steil e Carvalho (2001, p. 48) vão afirmar que as novas ONGs diferenciam-se daquelas existentes na década de 1980 pelo “[...] fato de muitas delas assumirem a ação pública como parte de sua identidade e razão de ser. Com isso as ONGs retiram do Estado o monopólio da função pública e diversificam seus mediadores na sociedade”.

Os anos 1990 também vão representar um período de expressivo crescimento do número de organizações sociais no Brasil, sobretudo das identificadas como Organizações Não Governamentais (ONGs) voltadas à defesa de direitos.⁴⁷ A nosso ver, esse incremento das ONGs se explica pelo fato dessas organizações terem assumido, desde meados dos anos 1980, um papel mais autônomo em relação aos movimentos sociais, às Igrejas e aos partidos políticos, possibilitando a formação de uma identidade própria. No decorrer dos anos 1990 vão ser criadas inúmeras organizações voltadas à defesa de direitos de públicos e causas específicas, em função das oportunidades políticas abertas pelo Estado brasileiro⁴⁸ e pelos organismos de cooperação multilaterais e bilaterais, que elegem as ONGs como parceiras ideais para o desenvolvimento de seus projetos sociais no Brasil. Esses organismos desempenharam um papel crucial para alavancar e legitimar um novo modelo de trabalho social no Brasil e em outros países periféricos. Segundo Sorj,

O consenso em torno da sociedade civil como ator capaz de produzir um curto circuito nas instituições estatais (consideradas como fonte de corrupção e ineficiência) fazia dela a ideia adequada para apropriação pelas instituições internacionais [...]. (SORJ, 2005, p. 10).

⁴⁷ A pesquisa FASFIL 2010 realizada pelo IBGE, IPEA, GIFE e ABONG (2012) revela um expressivo crescimento no número de organizações de defesa de direitos durante a década de 90, quando representavam 31% do total de organizações sem fins lucrativos existentes no Brasil e, de forma ainda mais acentuada, durante a primeira década do Séc. XXI, quando passam a representar 40,8% do total.

De acordo com Almeida (2006b, p. 97, grifo do autor), na perspectiva dos organismos internacionais: “A *boa governança* passou a ser entendida como aquela que baseada na cooperação entre Estado e sociedade civil, concilia crescimento econômico com equidade social, promovendo um desenvolvimento sustentado”. Conforme a autora (2006b, p. 97-99), essa aproximação, nos anos de 1990, entre os organismos de cooperação internacional e as ONGs proporcionou uma troca de referenciais políticos, produzindo um léxico comum para o debate, embora esse encontro tenha sido, muitas vezes, conflituoso.⁴⁹

Percebe-se, portanto, que as ONGs tornaram-se protagonistas nas novas relações estabelecidas com o Estado, com as agências e organismos de cooperação internacional e, mais recentemente, com as empresas privadas e suas fundações e institutos. As formas de sustentabilidade dessas organizações da sociedade civil também se diversificam ao longo dos anos 1990, na medida em que as agências de cooperação internacional,⁵⁰ que haviam sustentado várias dessas organizações por muitos anos, reorientam as suas ações em relação ao Brasil, aumentando, inicialmente, as exigências feitas às organizações locais em termos do planejamento e da gestão institucional e, em seguida, reduzindo o número de organizações apoiadas e o volume de recursos. Dentre as fontes de recursos financeiros que começam a ser mais acessadas pelas organizações da sociedade civil, na década de 1990, encontram-se o Estado, as empresas e as doações de pessoa física.⁵¹

2.5.3.2 As ações de responsabilidade social como ações estratégicas dos atores empresariais no campo social

Paralelamente ao trabalho desses organismos e agências internacionais, diversas fundações privadas estrangeiras, em geral ligadas a grandes empresas, passaram a atuar no Brasil, na década de 1990, desenvolvendo atividades de

⁴⁹ Conforme Almeida (2006a), termos como *governance*, *accountability* e desenvolvimento sustentável passaram a integrar o vocabulário das ONGs e dos organismos de cooperação internacional, mas nem sempre com o mesmo conteúdo político.

⁵⁰ Para maiores informações sobre o redirecionamento realizado pelas agências de cooperação internacional, principalmente as de origem europeia, consultar Armani (2001a).

⁵¹ As pesquisas da ABONG (2010a, 2010b) apresentam informações mais detalhadas sobre as mudanças nas formas de sustentabilidade das ONGs.

financiamento e de formação de recursos humanos para atuarem no terceiro setor. Segundo Almeida (2006a, p. 118), a Fundação Kellogg teve uma atuação fundamental nesse sentido, tendo financiado, entre 1993 e 1994, diversas viagens de líderes empresariais emergentes para conhecerem as experiências norte-americanas na área de responsabilidade social corporativa.

De acordo com Paula e Rodhen (1998), os anos 1990 apresentaram uma mudança significativa nas ações de responsabilidade social promovidas por empresários no Brasil, pois essas deixaram de se constituir enquanto iniciativas isoladas de alguns empresários benfeitores para tornarem-se estratégias das empresas⁵² previstas no seu planejamento orçamentário e na sua estrutura organizacional. Segundo a literatura aponta (ALMEIDA, 2006a; JAIME, 2005), esta mudança de comportamento dos empresários em relação às ações de responsabilidade social relaciona-se ao surgimento de um novo associativismo empresarial no país – PNBE (Pensamento Nacional das Bases Empresariais), institutos liberais - e, conseqüentemente, à renovação de suas lideranças.⁵³ O PNBE defendia uma maior participação política do segmento empresarial, enfatizando a importância da sua responsabilidade social e do exercício da cidadania. Após 1992, houve um esvaziamento do PNBE, pois as diretrizes neoliberais e as reformas orientadas para o mercado passaram a ter primazia entre a classe empresarial. (JAIME, 2005). No entanto, esta lacuna vai ser preenchida, posteriormente, com a emergência de novas associações empresariais, em meados dos anos 1990, criadas com o intuito de promoverem ações no campo social. Neste sentido, em 1995 é criado formalmente o GIFE (Grupo de Institutos, Fundações e Empresas), o qual, conforme Jaime (2005, p. 960), “[...] vem demarcando sua posição no campo da ação social a partir de conceitos como terceiro setor, filantropia empresarial e investimento social privado”. O GIFE busca diferenciar suas ações sociais daquelas promovidas por entidades filantrópicas voltadas à atividade assistencial, demarcando a necessidade de se fazer uso de ferramentas de gestão, com planejamento, monitoramento e avaliação dos projetos sociais (ALMEIDA, 2006a; 2006b; JAIME, 2005). Alguns anos depois, em 1998, é formado o Instituto *Ethos* de

⁵² Em artigo sobre o Prêmio ECO (Prêmio Empresa Comunidade), promovido pela AMCHAM, Paula e Rodhen (1998) explicitam essa mudança nas ações de responsabilidade social corporativa.

⁵³ Para maiores informações sobre as relações entre associativismo empresarial no Brasil e a questão social, consultar Jaime (2005).

Responsabilidade Social, uma organização empresarial que defende a gestão socialmente responsável.⁵⁴ Segundo Muller (2006), essas organizações empresariais têm se mostrado hábeis na realização de eventos, premiações, seminários, cursos formativos, enfim, numa série de atividades direcionadas à divulgação e legitimação da sua forma de gerir o trabalho social.

2.5.4 As mudanças operadas nas entidades/organizações de assistência

As organizações/entidades de assistência também realizaram várias modificações nos seus padrões de organização e de atuação durante os anos 1990. A abertura de novas oportunidades políticas ampliou as possibilidades de obtenção de recursos financeiros para essas organizações na área da assistência, tanto pela via do Estado como através de instituições privadas. Os financiadores passaram a exigir uma maior profissionalização das suas ações, através da utilização de metodologias de planejamento e de gestão (de projetos e institucional). Particularmente em relação às organizações da área da assistência, pode-se perceber que o discurso dos seus dirigentes tende a enfatizar, de forma recorrente, o rompimento com uma visão assistencialista adotada anteriormente em relação aos pobres e a adoção de uma perspectiva de garantia de direitos de grupos vulnerabilizados, conforme o previsto pela Constituição de 1988.

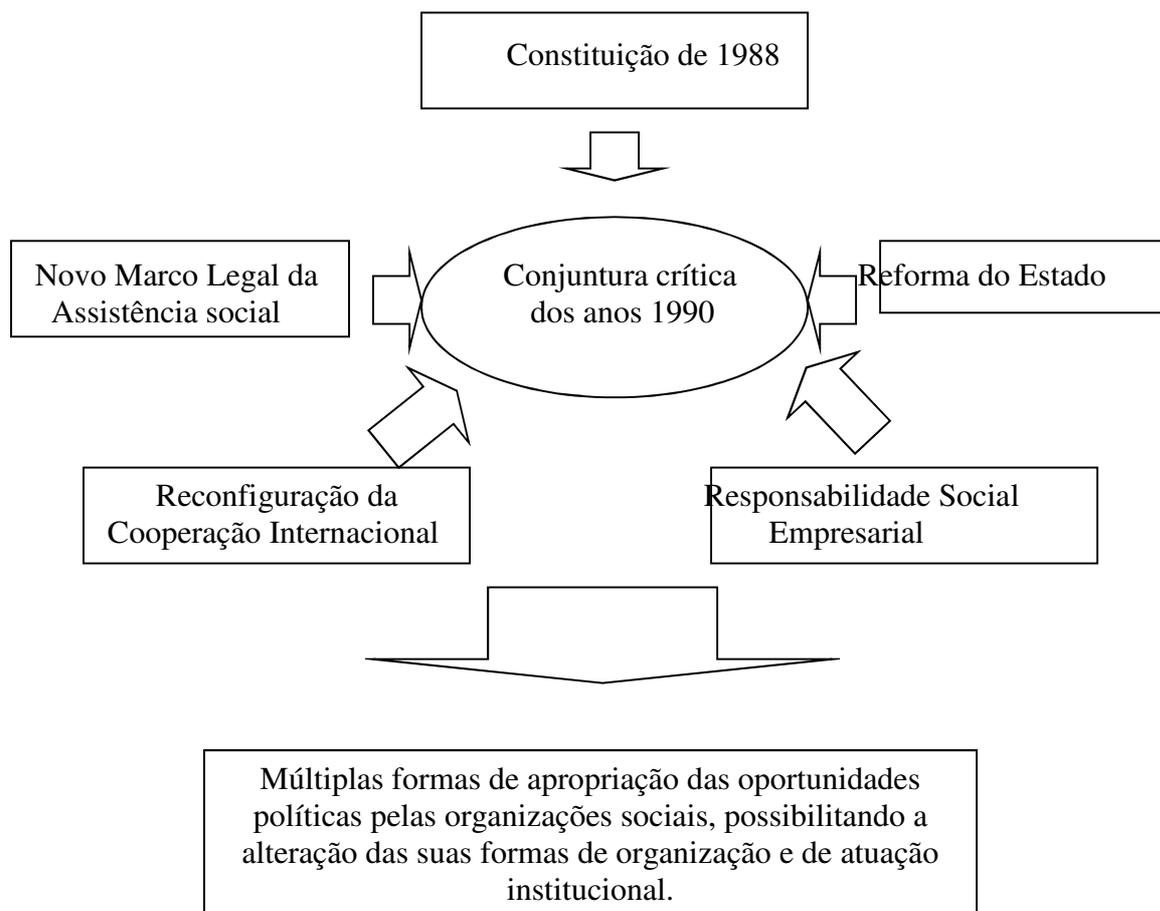
De uma forma geral, as organizações civis brasileiras passaram a estabelecer novas formas de relação com o Estado nos anos 1990, seja através da representação nos conselhos de direitos e nos conselhos de políticas setoriais, seja por meio da execução de projetos e da prestação de serviços. Em todas essas novas frentes de atuação das organizações da sociedade civil nos anos 1990, envolvendo diferentes atores e instituições, observa-se a utilização do “modelo de projetos” como sendo a linguagem padrão e a adoção de procedimentos e de ferramentas gerenciais como algo a ser acessado pelas organizações sociais com vistas ao aprimoramento e a qualificação do seu trabalho.

⁵⁴ Segundo Almeida (2006b, p. 120-121), embora ambas as organizações difundam o marco interpretativo da “participação solidária”, suas ações são diferenciadas: enquanto o GIFE se caracteriza por incentivar o investimento social privado através de ações de responsabilidade social empresarial, o Instituto *Ethos* vai objetivar o incentivo da gestão socialmente responsável das empresas, demonstrando que agir de forma ética e promover ações socialmente responsáveis é lucrativo para as empresas.

Comentários Finais

Este capítulo buscou resgatar os principais processos que marcaram a reconfiguração da assistência social entre o final dos anos 1980 e durante a década de 1990, demonstrando como as mudanças nesse campo foram produzidas a partir de múltiplos processos e intencionalidades que conformaram uma conjuntura crítica nos anos 1990, a partir da qual se ampliou a capacidade de agência dos atores, na medida em que se distenderam as determinações estruturais que os levavam a reproduzir o mesmo padrão institucional por longos períodos e, simultaneamente, novas possibilidades de escolhas se apresentaram a eles. De acordo com Cappocia e Kelemen (2005, p. 348), “[...] we define critical junctures as relatively short periods of time during which there is a substantially heightened probability that agents’ choices will affect the outcome of interest.”

No caso desta pesquisa, a conjuntura crítica da década de 1990 possibilitou novas oportunidades de organização e de ação às entidades do campo assistencial, em contraposição ao tradicional modelo de caridade/filantropia ou ao modelo dos “centros de educação popular”, ao mesmo tempo em que trouxe novas demandas organizativas relacionadas à profissionalização, formalização e adoção de ferramentas de planejamento e de gestão. No esquema exposto a seguir, retoma-se o modelo explicativo utilizado neste capítulo:



...

O próximo capítulo vai analisar como se deu o encontro, na conjuntura crítica dos anos 1990 no RS, desses distintos atores sociais, os quais passam a interagir no campo da assistência nesse período, propiciando a difusão, dentre as organizações sociais, de metodologias e ferramentas gerenciais de origens e influências variadas.

3 A INCORPORAÇÃO DOS PROCEDIMENTOS DE PLANEJAMENTO E DE GESTÃO NAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL NO RS OU “QUEM COLONIZA QUEM”?

Este capítulo procura resgatar como se deu o processo de incorporação dos procedimentos e ferramentas de planejamento e de gestão nas organizações da sociedade civil, no Rio Grande do Sul, no período que abarca o final dos anos 1980 e a década de 1990. Como foi descrito no capítulo anterior, esse período trouxe alterações substanciais ao campo da assistência e, dentre essas, encontra-se a introdução de novos repertórios organizacionais e táticos, relacionados, por um lado, à necessidade de uma maior profissionalização e especialização nas organizações civis e, por outro, à adoção de novas metodologias e ferramentas gerenciais para a realização do trabalho social e para o próprio planejamento institucional.

Esse processo extremamente complexo de mudanças no terreno associativo, que resultou na adoção e na valorização de ferramentas gerenciais por uma parcela considerável das organizações civis, tem sido analisado, por parte da literatura sociológica brasileira,⁵⁵ como evidência da sua adesão a um projeto político neoliberal (ALMEIDA, 2006a, 2006b; TATAGIBA, 2006; PAOLI, 2002; MONTAÑO, 2002; OLIVEIRA, 1999), ou como uma colonização do espaço social pela esfera do mercado (MÜLLER, 2006). No primeiro caso, aparece a denúncia da “privatização do espaço público” que vem sendo desencadeado por um projeto de cunho neoliberal que busca desresponsabilizar o Estado pela garantia dos direitos sociais, repassando às “organizações públicas não estatais”, entre as quais as fundações e institutos empresariais, a provisão dos serviços na área social. Nessa perspectiva, as metodologias e ferramentas de gestão são tomadas como indicadores desse processo de privatização, no qual os conflitos inerentes às decisões políticas cederiam lugar a processos gerenciais baseados nas ideias de “parceria público-privada”, “sinergia”, “planejamento estratégico”, “busca da eficácia e da eficiência”, etc. No limite, segundo esta abordagem, poder-se-ia afirmar que a adoção de ferramentas e procedimentos gerenciais por parte das organizações civis encontrar-se-ia diretamente vinculada a um processo de despolitização da questão

⁵⁵ Uma análise mais aprofundada dessa literatura encontra-se desenvolvida no Capítulo 1 deste trabalho.

social. Dagnino, Olvera e Panfichi (2006) retomam esse último argumento na seguinte descrição:

Em contraposição a concepção que reconhece a centralidade do conflito e a democracia como a melhor forma para tratá-lo, essa visão minimalista se esforça na sua invisibilidade e no seu confinamento, quando não no seu tratamento tecnocrático e gerencial. Esta característica fundamental do projeto neoliberal está na base da crítica dos que o consideram um ‘fascismo pluralista’ (B.S. Santos,1999) ou uma forma de ‘totalitarismo’, assentada na tríade ‘privatização do público, destituição da fala e anulação do político’.(Oliveira, 1999). (DAGNINO, OLVERA E PANFICHI, 2006, p. 59-60).

Nossa pesquisa busca percorrer outro caminho para analisar como se deu a incorporação dos procedimentos e das ferramentas gerenciais nas organizações da sociedade civil no RS. De acordo com a nossa investigação empírica, na qual entrevistamos integrantes de ONGs e de fundações e institutos empresariais do RS que vivenciaram esse processo na década de 1990,⁵⁶ as metodologias e ferramentas de gestão que passaram a ser utilizadas pelas organizações no estado procederam de diferentes instituições e espaços sociais. Isto nos levou a problematizar a premissa, bastante em voga na literatura da área, de que há uma imposição planejada de um modelo gerencial, proveniente do mercado, sobre as organizações da sociedade civil. Embora possamos apontar algumas tendências em relação às mudanças observadas nas organizações, tais como, a busca por uma maior profissionalização, a adoção de ferramentas de gestão, a incorporação de um discurso baseado na defesa de direitos e o estabelecimento de parcerias público-privadas, deve-se ter presente que esses aspectos não se desenvolveram uniformemente na totalidade das organizações e nem podem ser identificados como partes de um mesmo modelo, pensado enquanto um conjunto de procedimentos e valores que foram produzidos intencionalmente por um ator – pelo “capital internacional”, pelas “classes dominantes”, pelo “neoliberalismo” - com a pretensão de colonizar ou de apoiar um projeto político na sua disputa pela hegemonia no

⁵⁶ As análises desenvolvidas neste capítulo se sustentam, empiricamente, em entrevistas semidiretivas, realizadas entre junho de 2011 e março de 2012, com seis agentes sociais que participaram ativamente do processo de difusão dessas ferramentas gerenciais no tecido associativo do RS, na conjuntura dos anos 90. Os entrevistados, no período de realização da pesquisa, apresentavam as seguintes vinculações institucionais: dois eram diretores de fundações empresariais, um era gerente sócio-educativo de uma fundação de assistência, dois integravam uma ONG de assessoria e um ocupava o cargo de diretor executivo da seção brasileira de uma ONG internacional. As entrevistas foram transcritas na íntegra e, posteriormente, categorizadas e analisadas com o auxílio do programa NVivo.

âmbito da sociedade civil. Ao desconfiarmos desses argumentos *a priori* passamos a indagar os nossos entrevistados a respeito dos seguintes aspectos: Quais foram os atores e instituições efetivamente relevantes nesse processo no RS? Quais as ferramentas e procedimentos que aportaram para as organizações da sociedade civil e com quais finalidades? Em que momento isso ocorreu?

Por outro lado, também se buscou perceber o aspecto processual e dinâmico da incorporação dessas ferramentas de gestão por parte das organizações civis, já que não se trata de um modelo acabado que em determinado momento passa a ser **adotado por** ou se **impõe à**. Com base nas entrevistas, procuramos demonstrar como essas ferramentas emergiram na sociedade civil gaúcha nos anos 1990 e de que forma foram adotadas, mescladas ou, até mesmo, refutadas pelas organizações civis. Ou seja, por um lado, não parece se tratar da simples imposição de um “modelo gerencial”, que detém uma intencionalidade imanente passível de ser explicada pela sua funcionalidade a um projeto político neoliberal e, de outro, a incorporação desses processos de planejamento e de gestão por parte das organizações sociais também não vai ocorrer de forma unívoca e homogênea, pois se encontra condicionada pelas distintas trajetórias organizacionais.

O capítulo apresenta-se estruturado da seguinte forma: na primeira parte, problematiza-se a concepção de um “modelo gerencial” e descreve-se como se deram as mudanças nas organizações da sociedade civil no RS, a partir da virada dos anos 1980 e ao longo da década de 1990, quando os seus integrantes começam a alterar a sua forma de intervenção no espaço social, até ali alicerçada na militância e em uma perspectiva de transformação social mais ampla, e passam a adotar uma postura mais profissionalizada, desenvolvida através do contato com um conjunto de ferramentas e procedimentos de gestão. Busca-se demonstrar, também, quais foram os procedimentos e ferramentas gerenciais aportados às organizações sociais do RS e a partir de quais relações institucionais eles emergiram nesse contexto. Na segunda parte, resgata-se a trajetória comum de formação de várias lideranças das organizações civis no RS, passando pela sua formação nas pastorais da juventude católica e pela militância nos movimentos sociais e partidária, sobretudo no Partido dos Trabalhadores (PT). Na terceira parte, analisa-se a interface, estabelecida no RS, entre as lideranças formadas dentro do campo ético-

político da esquerda e os atores empresariais que buscavam constituir, nos anos 1990, as suas fundações e institutos voltados ao desenvolvimento das suas ações de responsabilidade social corporativa.

3.1 A crítica à concepção de colonização da sociedade civil pelo modelo gerencial

Um dos primeiros aspectos questionado pelos atores que participaram desse processo no RS refere-se à própria existência de um “modelo” gerencial. A ideia de “modelo” é frontalmente contestada nas falas dos nossos entrevistados, seja pela sua referência a algo que já se encontrava pronto, seja pela ideia de que foi concebido a partir de uma determinada intencionalidade. Nesse aspecto, um dos entrevistados vai advertir: *Então, a primeira coisa que eu acho que é legal tu debateres é essa ideia de um modelo, e que há um modelo estruturado, pré-concebido, articulado, inteligente para.* (6)

Uma crítica na mesma linha aparece no trabalho de Roberts, Jones III e Fröhling (2005) sobre ONGs e a globalização do *managerialism* (gerencialismo),⁵⁷ no qual tecem uma crítica aos estudos que analisam a influência das agências de cooperação e das ONGs internacionais em relação à adoção de procedimentos gerenciais por parte das ONGs locais, como um processo verticalizado e unidirecional (das ONGs do Norte em relação às organizações do Sul). Na visão dos autores, não se deveria assumir que os fluxos gerenciais são inequivocadamente imposições perniciosas sobre a cultura organizacional das ONGs nem que o “gerencialismo” flui unidirecionalmente e sem mediação de cima para baixo, ou que a transferência necessariamente reforça as relações de poder existentes entre o mundo desenvolvido e o mundo em desenvolvimento. Segundo os autores, o “gerencialismo” não é um modelo acabado, que se origina em um dado local e dali passa a ser difundido, imutável, para outras organizações ou redes. Pelo contrário, constitui um conjunto de conhecimentos e práticas dinâmicas que circulam e são retrabalhadas através das redes de ONGs. Neste caso, ao pensarmos sobre como as práticas gerenciais estão influenciando o trabalho das organizações, temos que

⁵⁷ De acordo com Roberts, Jones III e Fröhling (2005), o termo “gerencialismo” refere-se a um pacote de conhecimentos e práticas associados com gerência organizacional formalizada, um fator central das redes de ONGs contemporâneas.

considerar também as distintas trajetórias institucionais dessas organizações e como elas retrabalham, aderem ou resistem a essas influências.

3.2 Imposições de um modelo de gestão do mercado?

Rompendo com a perspectiva de uma intencionalidade do mundo empresarial em imprimir a sua lógica às organizações da sociedade civil, um diretor de instituto empresarial, formado dentro do campo da militância católica nos anos 1980, irá dizer que,

[...] tratar o processo de intercâmbio e de modelo de gestão e de gerenciamento da empresa privada com o terceiro setor, tratar isso como um modelo, já é uma visão limitada, abstrata, e provavelmente facciosa. Ela já está a serviço de um pressuposto, que é de transformar isso num modelo de um sobre os outros. [...] é pior que mecanicismo, quer dizer, já é uma visão tão estreita que supõe uma intencionalidade que objetivamente nem o empresário e nem a empresa tem. Eles não têm esse objetivo de colonizar o terceiro setor. A causa da empresa é o lucro, não tem outra causa. E a ONG, e o projeto social, e a periferia, e a comunidade, não vai dar lucro. (6)

Outro elemento que coloca em suspenso essa afirmação da imposição de um “modelo” produzido numa esfera que vai ser imposto a outra, ou mesmo de um projeto concebido transversalmente às diferentes esferas, está relacionado à forma processual pela qual essas metodologias de planejamento e ferramentas de gestão foram surgindo no espaço da sociedade civil no RS.

Conforme indica Armani (2001a), embora hoje se fale em um sistema de PMA (Planejamento, Monitoramento e Avaliação) para as organizações da sociedade civil, cada um desses elementos surgiu em um contexto determinado e sob origens e condicionantes diferentes.

O autor ressalta, também, que a utilização do sistema de PMA pelas organizações civis é condicionada pela sua cultura organizacional. Existem, portanto, múltiplas formas de apropriação de PMA, com variações significativas em termos de qual desses elementos é mais valorizado, ou pelo contrário, preterido dentro de cada organização (ARMANI, 2001b). A seguir, iremos trazer, a partir das informações advindas das nossas entrevistas, como se deu esse processo entre as ONGs atuantes no Estado do RS na década de 1990.

3.3 A fase do amadorismo e do voluntarismo dos anos 1970 e 1980: “em nome da causa”

Segundo os relatos feitos pelos nossos entrevistados, o momento que pode ser considerado um “divisor de águas” no tocante à utilização de instrumentos de planejamento e de gestão por parte das organizações da sociedade civil no Brasil é a virada dos anos 1980 para os anos 1990.

Até esse período, as narrativas dos entrevistados convergem em relação à forma como era desenvolvido o trabalho social por parte dos militantes das organizações sociais. Segundo os relatos, o trabalho baseava-se em uma perspectiva voluntarista e em uma postura de abnegação dos militantes “em nome da causa”. Conforme a descrição de um entrevistado (4), a vida pessoal desses militantes encontrava-se profundamente marcada por essa postura, pois o envolvimento com as organizações era tão forte que praticamente impedia a manutenção de outros laços sociais. Nesse sentido, ele menciona que vários casamentos foram desfeitos e outros tantos concretizados a partir dessas redes de militância.

De acordo com Steil e Carvalho, esse momento fundacional das ONGs vai expressar

[...] a influência de [duas] matrizes filosóficas: **o personalismo cristão e o romantismo**. O personalismo cristão já presente nos movimentos educacionais dos anos 50 e 60, [...] imprimia à ação um sentido humanista, centrado no valor da pessoa como sujeito histórico e na liberdade de escolha dos indivíduos. O romantismo conduzia os intelectuais para uma “nova descoberta do povo”, como reserva cultural e “verdadeira essência” de um projeto nacional alternativo. (STEIL e CARVALHO, 2001, p. 42).

Segundo os autores, os militantes dessas primeiras ONGs dos anos 1970 e início dos anos 1980⁵⁸ não se viam como profissionais de organizações, pois encaravam a sua situação como provisória, isto é, a ser abandonada assim que as verdadeiras lideranças dos movimentos sociais pudessem assumir por si próprias, a frente do processo histórico. Esta perspectiva dificultava a construção de uma

⁵⁸ Segundo os trabalhos de Landim (1998) e de Steil e Carvalho (2001) as primeiras ONGs no Brasil, as quais ainda não adotavam essa nomenclatura, foram os “centros de educação ou de assessoria” popular, formados nos anos 1970 e 1980.

identidade comum entre os membros das organizações naquele momento. (STEIL e CARVALHO, 2001). Landim (1998, p. 29) vai afirmar, nesse sentido, que o trabalho militante era vivido como uma *antiprofissão*. Os militantes consideravam as suas organizações como estando “*a serviço de*”, e, portanto, não as percebiam enquanto um ator social dotado de uma identidade própria, como vai ocorrer a partir de meados dos anos 1980, quando as ONGs passam a ser vistas enquanto atores sociais autônomos que detêm uma identidade institucional comum.

Nos anos 1980, portanto, o trabalho de militância podia ser definido pelo grande envolvimento dos atores com a “causa” e pela sua convicção de estar “do lado certo”. No depoimento abaixo, um diretor de ONG que atuou nos anos 1980 e 1990 como consultor na área de planejamento e gestão institucional, vai caracterizar o embate político travado na década de 1980 no Brasil como sendo de caráter “muito simples”, pois todas as organizações da sociedade civil se aglutinavam em torno da luta contra o Estado autoritário. Segundo as suas palavras

[...] a sociedade civil brasileira que nasce no início dos anos 80, amadurece ao longo dos anos 80, nasce com uma visão muito simples: “nós somos contra algo”. Naquela época todo mundo era contra a ditadura, era um inimigo muito simples, muito direto, muito óbvio. “Todo mundo é contra a ditadura, todo mundo é contra o Estado autoritário; o Estado mantém e reproduz a pobreza, nós somos a favor da liberdade” e assim por diante. Era uma visão muito simples e muito direta, muito óbvia e a causa era tão nobre que tudo se justificava (4)

Na visão de outro entrevistado, membro de uma ONG de assessoria criada no início dos anos 1980, a luta política travada naquele período apresentava uma clara demarcação dos antagonistas, o que vai ser alterado posteriormente quando candidatos de partidos de esquerda começam a vencer as eleições e passam a ocupar cargos no Executivo, como ocorreu em Porto Alegre na eleição de 1989 quando foi eleito Olívio Dutra para a Prefeitura Municipal. Os dois fragmentos abaixo reproduzem a passagem de um momento a outro, segundo o relato desse integrante de ONG à época:

Movimento social, partido era nós versus o Estado e o empresariado, tava muito claro os lados. A gente queria tomar o Estado para mudá-lo, aquele Estado ali não era aliado em hipótese alguma, não tinha conversa com o Estado, era pressão. Agora, por exemplo, o pessoal do MST fala muito, “pau e prosa”. Naquela época não era “pau e prosa”, era “pau e pau”, não tinha prosa. (2)

Tinha uma linha de oposição direta: Estado e Capital era uma coisa, nós era outra. E aí houve um processo de acúmulo, houve um processo de eleições, o PT, em especial, começou a ganhar espaços, a partir das eleições de 89, em que tu ganha prefeituras, tu entra numa institucionalidade, tu começa a dialogar com esses atores governamentais, Brigada Militar, Ministério Público, a partir de um outro lugar. E, de alguma forma, com muito preconceito com algum setor empresarial e econômico, no geral. (2)

Percebe-se, a partir dessas narrativas, como a entrada na institucionalidade política vai alterar a forma como as organizações se posicionam frente ao Estado e outros segmentos sociais, tornando-se mais complexo o antagonismo que anteriormente era percebido de uma forma muito simples e direta.

O papel da Igreja Católica na formação das lideranças da sociedade civil no RS

Já foi mencionado, no Capítulo 2, o papel fundamental que a Igreja Católica desempenhou na formação de lideranças para atuarem junto aos movimentos e às organizações da sociedade civil no Brasil, sobretudo nos anos 1970 e 1980, durante a vigência do Regime Militar. Nesse período, a Igreja foi uma das poucas instituições que conseguiu manter uma autonomia relativa frente aos processos de intervenção e de censura por parte dos militares, o que possibilitou o desenvolvimento de vários espaços de formação sob a sua guarida institucional. No caso do RS, esse processo foi extremamente marcante, pois uma parte considerável de lideranças das organizações da sociedade civil, inclusive dos que hoje estão na gestão de fundações e institutos empresariais, passou pelos espaços de formação católica na sua juventude. Um entrevistado vai descrever esse processo da seguinte maneira:

A sociedade civil moderna no Brasil começou em meados dos anos 80, início dos anos 80, muito por esforço da igreja católica de formação de lideranças com uma consciência crítica em grande escala. O RS tem um estudo de caso muito interessante que é tanto Dom Aloísio Lorscheider como todo o trabalho da diocese de Santo Ângelo que formou grande quantidade das lideranças comunitárias de boa parte do RS de hoje. (4)

No caso desta pesquisa, vários entrevistados mencionaram a importância dessa formação política que tiveram dentro das pastorais da juventude da Igreja Católica, no final dos anos 1970 e início dos anos 1980. No RS, especialmente, a formação de lideranças entre a juventude constituiu-se como uma estratégia importante dos setores da Igreja identificados com a “Teologia da Libertação” e sua “opção pelos pobres”. Em diversos depoimentos, os entrevistados reiteraram o papel

fundamental que a formação dentro dos espaços eclesiais teve na sua formação política e na sua trajetória de militância, mesmo que posteriormente tenham se afastado da Igreja e constituído outros processos de engajamento, como se pode ver nas citações a seguir:

Eu era um aluno de uma escola particular Lassalista. [...] e dentro dessas redes de escolas, muito embalado por Paulo Freire e a teologia da libertação, tinha um grupo de irmãos, freiras e padres que resolveram trabalhar com lideranças nas suas escolas. Então as lideranças de grêmio estudantil, eu era líder de grêmio estudantil, foram convidadas a participar de um curso de formação de lideranças, lá atrás, na década de 70. Esse curso foi o que fez com que eu me encontrasse com essa turma toda e ele era todo embalado com o discurso da Teologia da Libertação, da opção preferencial pelos pobres, essa coisa toda. (3)

[...] a gente começou esse movimento que acabou virando um movimento chamado "Peregrinos", [...] e tal e alguns, aí, inclusive, enfim... isso acontecia no Estado do Rio Grande do Sul sobretudo... o Rio Grande do Sul era pródigo porque a igreja aqui é muito forte, mas São Paulo também tinha, o Nordeste... E as figuras que embalavam tudo isso eram Dom Helder Câmara, Dom Paulo Evaristo Arns, e a gente criava essa rede toda que acabou dentro da escola de Ensino Médio, tava dentro dos grêmios estudantil, depois passou a participar dentro dos movimentos de igreja, na universidade, e se ligou com a história do passado de PU, de JEC, JOC e tal... Essa turma de lá, e aqui tava uma nova turma nascendo. Foi desse movimento que eu participei, sempre de uma forma... Não se falava em voluntariado, se falava em militância. Militante é diferente de voluntário. (3)

A minha formação de esquerda foi dentro da igreja. Depois teve a fase de eu me descolar da igreja [...] Eu não era católico, eu só tava dentro da igreja católica [...]. Essa foi a primeira fase, depois, quando já estou na universidade, nós estamos exatamente nesse período de 70, na virada dos 80, em que praticamente todos nós, com algumas exceções, algumas ovelhas negras, todos nós ajudamos a formar, nos mobilizamos pra criar o Partido dos Trabalhadores, o PT. [...] Nós fomos por esse caminho mais político e aí é um momento em que há um refluxo dos movimentos sociais da igreja porque eles começam a sair da igreja. Na medida em que vai democratizando as pessoas vão saindo dos esconderijos e vão criando, se formalizando, participando, trabalhando, enfim. Mas sempre isso de uma forma voluntária. Então eu participei [...] da formação do CAMP, do PT, fui militante do PT durante muito tempo, fui morar numa vila popular, trabalhei com educação popular, sempre muito voltado pra área da educação. [...] Ajudei a montar organizações de base nas comunidades, morei numa comunidade pobre durante três anos. Fiz trabalho missionário fora, lá no norte de Goiás, às margens do Rio Tocantins. (3)

O meu envolvimento militante foi pela pastoral da juventude, [...], nesse período, do início dos anos 80, que é um berço, no Rio Grande do Sul, bem característico. O PT aqui [...] nasceu com o pé nos movimentos antigos de esquerda, as correntes marxistas, trotskistas, não sei o que, a igreja [...], que tem uma atuação forte aqui, a igreja popular, a teologia da libertação bastante

forte, e os sindicalistas. Isso constituiu a esquerda, essa nova esquerda, a partir dos anos 80. Então a partir da igreja a gente vai pra essa militância social nos anos 80, partidária e de ONGs. Quer dizer, as ONGs nascem nesse período como ONGs políticas, linha de apoio ao movimento social incipiente. O meu início de militância é no CAMP que foi fundado em 83. (2)

A militância múltipla

Além da formação dentro dos espaços da Igreja Católica, os depoimentos acima evidenciam o aspecto da militância múltipla dos agentes sociais nesse período. No resgate de suas trajetórias de militância aparecem, freqüentemente, narrativas sobre as suas atuações simultâneas em diferentes espaços e instituições sociais, entre elas, o movimento estudantil, o partido político (no caso, o PT), os sindicatos, as comunidades pobres, etc. Isto não é relatado como algo contraditório nem como um processo que deveria ser evitado. No fragmento, citado a seguir, um entrevistado vai afirmar que as várias militâncias se reforçavam mutuamente. Nas suas palavras,

A militância na ONG, do CAMP, que era uma linha de apoio... Então, não fazia diferença nenhuma, estar no movimento comunitário, estar no CAMP, estar no partido [...] tu sabia o papel de cada ator. Tu sabia que a decisão do partido não podia impor na decisão do movimento e não podia impor na decisão do CAMP, mas enquanto estratégia tu sabia que as coisas se retroalimentavam. Inclusive, as discussões políticas que tu fazia num lugar, elas quase automaticamente acumulavam pra outra. (2)

Esta “militância múltipla”, segundo Mische (1997), representa um padrão característico da militância no Brasil, marcado pelo engajamento dos atores em diferentes espaços institucionais (entidades e organizações sociais, movimentos, partidos, grupos religiosos e Igrejas, etc.), que são combinados sincrônica e diacronicamente. O argumento da autora possibilita que se analise o trânsito dos atores entre as instituições políticas e as organizações da sociedade civil sem a rigidez das abordagens sustentadas na delimitação de fronteiras entre sociedade civil, mercado e Estado.

3.4 A relação das agências de cooperação técnica e as organizações civis

Locais nos anos 1980: a importância das redes e da confiança

As relações das ONGs gaúchas com as agências de cooperação internacional, na conjuntura dos anos 1980, eram baseadas, primordialmente, na confiança construída através das redes, em geral informais, compostas por integrantes de ONGs locais e de ONGs com atuação em outros estados. Apesar de as ONGs estarem buscando, nesse período, a sua autonomia em relação aos espaços eclesiais e aos trabalhos de base com uma referência assistencialista, as suas redes foram formadas, conforme vimos acima, dentro da Igreja Católica e, portanto, a sua influência no estabelecimento dessas redes ainda se mantinha bastante forte.⁵⁹ Esse momento foi descrito da seguinte forma por um membro de uma ONG de assessoria:

Então, por esse povo (referindo-se ao Frei Betto), a gente tinha contato com outros grupos de São Paulo, e fomos descobrindo agências desse mundo; e no contato começamos a ter projetos aprovados, começamos a receber visitas de representantes de agências, e era uma coisa muito na confiança político-ideológico entre pessoas. Não tinha muita prioridade, não tinha estratégia, não tinha nada de Brasil, nas agências eu tô falando. (1)

Também em relação aos relatórios enviados para as agências, os entrevistados pontuam que não havia grandes exigências, bastava descrever os projetos desenvolvidos e fazer uma prestação de contas. A avaliação, conforme já mencionado anteriormente, era feita sobre o processo e não sobre os resultados. Abaixo, citamos alguns fragmentos das entrevistas que descrevem a relação das agências com as organizações locais ao longo da década de 1980, demonstrando como esse processo apoiava-se nas relações de confiança e de reciprocidade ideológica entre os atores das diversas organizações envolvidas. Isto possibilitou que as agências de cooperação financiassem projetos no RS sem maiores exigências de contrapartida às organizações locais.

⁵⁹ Na perspectiva de Steil e Carvalho (2001), um elemento que contribuiu significativamente para a aproximação das organizações da sociedade civil brasileira e as agências de cooperação internacional foi a volta dos exilados políticos a partir da Lei da Anistia de 1979, possibilitada pelo processo de distensão do regime, pois estes traziam consigo os contatos pessoais e políticos que haviam estabelecido com os membros dessas agências internacionais durante o tempo em que estiveram no exílio.

As agências internacionais estavam muito distantes e as exigências delas eram muito macro. A maioria das agências que faziam suas missões pra avaliar os projetos aqui, elas viam as coisas de uma forma muito [...] macro. Elas se contentavam com um relatório que tu produzia lá que é mais intangível e que atendam essas questões macros. Basicamente apresentar um relatório no passado era apresentar simplesmente um relatório das atividades que realmente realizou e uma prestação de contas. [...] Isso dá margem pra algumas organizações poderem fazer uma série de perfumarias, muitas fizeram e sobreviveram assim. (3)

A avaliação não era uma avaliação de resultados, era uma avaliação de processo. A missão vinha aqui pra avaliar o projeto, era ver o processo. Então isso mudou muito, tanto que os projetos passaram a ser projetos mais enxutos, textos menores, esqueletos de projetos, o importante é o resultado. Mas isso é parte do processo, é parte do que começou a transformar nas organizações, [...]. (3)

[...] vinham os recursos... a gente mandava uns relatórios semirreais, semicriativos, porque a gente não tinha todo um controle gerencial, [...] enfim, as coisas são meio fábula, mas isso foi até, eu me lembro, em 86, [...] Na década de 90, as agências começam a propor, final dos anos 80, as agências começam a propor algumas coisas, começam a ser mais exigentes em procedimentos. (1)

De acordo com Armani (2001b), no final dos anos 1980 começa a haver uma alteração nas relações entre as agências de cooperação internacional e as organizações civis brasileiras, pois o contexto político nos países sede das agências se altera e elas passam a sofrer pressões internas – dos parlamentos, dos doadores, dos governos - no sentido de demonstrar a eficácia social dos seus resultados depois de 30 anos ou mais de financiamento de projetos de desenvolvimento e cooperação técnica nos países do Terceiro Mundo. Conforme o autor,

Nesse quadro, a legitimidade das agências começou a ser questionada e elas foram forçadas a abrir diálogo com as organizações apoiadas, às vezes a impor, exigir critérios de avaliação de resultados mais concretos, para que elas mesmas pudessem se justificar nos seus contextos nacionais e dizer que o seu dinheiro estava sendo bem investido. Nesse período, as agências financiadoras passaram por crises de identidade e por uma reestruturação profunda, resultando, nos anos 90, em mudanças nos termos da relação de cooperação Norte-Sul. (ARMANI, 2001b, p. 107).

3.5 As mudanças nas exigências de planejamento e gestão nas ONGs nos anos 1990

O período que se inicia no final dos anos 1980 e se estende ao longo da década de 1990 é retratado, pelos entrevistados que participaram de organizações da sociedade civil no RS, como uma época na qual houve um aumento considerável das exigências relacionadas a processos de planejamento e de gestão nas ONGs, que trazia consigo a necessidade de uma maior profissionalização dessas organizações.

Embora a reestruturação das agências de cooperação internacional tenha sido um elemento importante no que se refere à adoção de procedimentos gerenciais pelas organizações locais, faz-se necessário apontar que o recrudescimento em relação a essas exigências se originou de diferentes instituições e atores sociais. A seguir, reconstituiremos como se deu o processo de incorporação dos procedimentos de planejamento e de gestão dentre as organizações civis no RS, ressaltando como as organizações locais foram interagindo e se adaptando a essas exigências ao longo desse período.

Conforme a fala de um de nossos entrevistados, integrante de uma ONG de assessoria, a entrada dessa cultura de gestão nas ONGs não veio da área empresarial. Segundo ele: *“Planejamento, [...] vem **de uma área política e de uma área da cooperação internacional.**”* (1)

Em termos políticos, os entrevistados fizeram referências a vários processos que demonstram como diferentes governos e regimes políticos adotaram, ao longo da história, diversos tipos de planejamento para as suas ações. Nesse sentido, um de nossos entrevistados que foi militante partidário e de ONG nos anos 1980, vai afirmar o seguinte:

[...] o CAMP tem uma matriz de gestão e planejamento estratégico que [...] veio da esquerda. A esquerda sempre fez planejamento estratégico, sempre fez leitura de cenário, sempre teve ferramentas de gestão. Os planos quinquenais russos da União Soviética têm uma matriz de planejamento. O CAMP nasceu fazendo planejamento estratégico, desde o primeiro ano, com ferramentas de gestão, com indicador de controle, é uma coisa que o CAMP sempre fez e sempre faz. [...]. A gente sempre trabalhou com a cooperação a

partir disso. Principalmente o pessoal da Alemanha, sempre trabalhou muito com isso, com indicador, com resultado, com impacto. (2)

O mesmo entrevistado vai fazer referência à utilização de planejamento estratégico pela Ditadura Militar no Brasil, mostrando que os militares se utilizavam fartamente de procedimentos gerenciais. Ele vai afirmar,

[...], o Estado sempre fez planejamento, a ditadura tinha. As coisas que nós fizemos hoje, boa parte delas foram planejadas na ditadura militar. As soluções estruturais, os aeroportos que nós planejamos hoje, as grandes rodovias, tudo isso foi planejado na época da ditadura. A ditadura tinha planejamento estratégico, tinha visão de gestão. Isso nasceu no Estado, não dá pra não dizer que isso nasceu no Estado. (2)

Armani (2001b) recupera, em seu trabalho, a história da origem política de certas ferramentas e procedimentos de gestão, demonstrando em quais contextos elas foram produzidas e por quais atores. De acordo com a análise do autor, a partir de meados dos anos 1970, alguns setores da esquerda começam a se apropriar das discussões sobre planejamento, questionando as fórmulas tradicionais de planejamento estratégico,⁶⁰ utilizadas até aquele momento por empresas e governos, devido ao seu caráter vertical e tecnocrático. O objetivo desses setores é transformar o planejamento estratégico numa ferramenta para promover a mudança social. Na perspectiva de Armani (2001b), esse movimento se desenvolveu, inicialmente, a partir de duas frentes: i) na América Latina, através da criação do Planejamento Estratégico Situacional (PES), posteriormente simplificado no Método Altadir de Planejamento Popular (MAPP),⁶¹ e por meio do conceito de “sistematização das experiências”, inspirado nas teorias de Paulo Freire; ii) na Europa, a partir do ZOPP (Planejamento de Projetos Orientados por Objetivos), metodologia de planejamento desenvolvida no início dos anos 1980 pela GTZ, órgão de cooperação técnica do governo alemão, e através do processo de Diagnóstico Rápido Rural e Diagnóstico Participativo Rural, concebido no Reino Unido. (ARMANI, 2001b).

⁶⁰ Segundo esse autor, o conceito de planejamento estratégico surgiu no mundo empresarial na década de 1950 para dar conta da realidade cada vez mais complexa e competitiva na qual as empresas atuam. (ARMANI, 2001b)

⁶¹ Essas metodologias de planejamento foram concebidas por Carlos Matus, integrante do Governo de Salvador Allende, no Chile, entre 1970-73. Posteriormente, Matus criou a Fundação Altadir e se tornou consultor. Suas metodologias foram concebidas para orientar processos de planejamento no terreno da política institucional. Em seu livro “*Adeus, senhor presidente: governantes governados*”, Matus (1996) descreve detalhadamente os passos necessários a um bom planejamento político.

O depoimento de um membro de uma ONG criada nos anos 1980 para fins de assessoria aos movimentos populares salientará a importância da atuação de Carlos Matus no desenvolvimento de algumas dessas metodologias direcionadas para o campo político (PES e MAPP). Segundo o entrevistado,

Ele criou um método de planejamento estratégico, [...], Planejamento Estratégico Situacional hipercomplexo, difícil de aplicar em organização pequena. Ele é o primeiro planejamento estratégico pensado pra governo, pra ator político do partido, pro Ministério que quer planejar, pra um governo, então... O que é o genial dele é que ele [...] quebra com parte da cultura política vigente no campo social da época, que era uma coisa muito [...] estruturada, muito monolítica, muito rígida: "Nosso time [...] que é o do bem, contra o do mal, e a gente planeja"... E ele vai dizendo que o planejamento estratégico é situacional, ele é circunstancial, então tu tem que ver qual é a situação do ator em relação a, então ele traz toda uma questão de movimento, de dinâmica, e de dialética, e de atores, no campo que. [...] complexifica um pouco mais o processo. Então o Matus teve importância. Ele cria uma fundação depois, que se chama Fundação ALTADIR... E aí tinha um Método Altadir de Planejamento Popular, MAPP, era a versão popular simplificada do texto, do texto difícil, ninguém conseguia aplicar o PES na área social [...]. (1)

Outra metodologia bastante citada nas entrevistas com os agentes que participaram do processo de difusão dessas ferramentas no estado refere-se ao ZOPP. Esse método foi criado pelo órgão de cooperação do governo alemão (GTZ) para a realização de planejamento estratégico e planejamento de projetos e foi muito utilizado nos anos 1980 e 1990 pelas organizações da sociedade civil do RS. Segundo um entrevistado,

O ZOPP vai começar a ser usado muito nas ONGs, no período dos 80, ainda nos 90, pra fazer planejamento estratégico. Aqui não tinha nada do que tem no setor empresarial. São dez passos, enfim, que foram tirados dentro da GTZ. A gente teve uma excelência, ainda tem nessa área de avaliação, planejamento, na área social, pra qualificar as relações de cooperação do governo Alemão. Isso começou a pegar aqui e no mundo inteiro. Isso é uma fonte. (1)

Também houve menção nas entrevistas a algumas metodologias que foram desenvolvidas dentro das próprias organizações da sociedade civil no Brasil na década de 1980. Um desses procedimentos referia-se ao método “ver, julgar e agir”, desenvolvido através das organizações ligadas a Igreja Católica. De acordo com as palavras de um entrevistado, que militou nesses espaços naquele período

O que tinha de conhecido era o que era o básico do básico de métodos que eram vigentes no campo das organizações católicas, nos anos 70 e 80, nas

pastorais. Eu venho de pastoral de juventude, pastoral universitária, [...] católica. Fui integrante da PU aqui, Pastoral Universitária, [...], enfim Pastoral da Juventude especialmente, [...] e lá tu tinha métodos de fazer as coisas, da época. [...] então a avaliação das coisas a gente fazia pelo método ver, julgar e agir. Quer dizer, que era o método da igreja, das comunidades de base da igreja. Quer dizer, ver, então, analisar, ver o contexto, julgar, onde você toma uma posição em relação ao que tu tá analisando e agir [...]. Enfim, era coisa desse tipo, gestão não existia ainda, né. Não tinha que fazer gestão. Gestão só existia no conceito administrativo, financeiro, porque a lei exigia. (1)

Outra referência utilizada para subsidiar o trabalho realizado pelos integrantes das ONGs junto aos movimentos sociais na década de 1980 foi o livro *Como se faz análise de conjuntura*, escrito pelo “Betinho, do IBASE”.⁶² Com relação a essa ferramenta, um entrevistado que a utilizava naquele período diz o seguinte:

[...] eu me lembro que eu fazia a análise de conjuntura no CAMP, e eu usava a referência do Betinho, fazia como consultoria do CAMP pros grupos sociais. Ajudava quem tava fazendo análise de conjuntura, e o Betinho [...] era uma referência do como fazer análise de conjuntura, então ele tem uma [visão] gramsciana,... de análise e de conjuntura, e de questões estruturais e questões não estruturais, enfim, [...] é uma outra fonte que digamos... da sociedade civil nesse tipo de abordagem e de ferramenta. [...] Nada disso é empresarial ainda. (1)

3.6 A mudança nas formas de relação entre as agências de cooperação internacional e as organizações da sociedade civil locais

A disseminação das ferramentas e metodologias gerenciais dentre as organizações da sociedade civil recebeu um forte impulso a partir das relações com as agências de cooperação.

No caso da **cooperação internacional**, as agências começam a ser cobradas no sentido de estabelecer uma maior focalização do seu trabalho, tanto em nível de suas definições internas (sua missão, sua visão), como em relação aos seus parceiros. Esse período coincide, também, com a volta à democracia, no caso brasileiro, levando algumas agências internacionais a concluírem que a sua tarefa já podia ser considerada “missão cumprida”. A fala de um diretor de instituto empresarial, na época um militante partidário e ligado a movimentos sociais de base, busca demonstrar o caráter estratégico do aporte financeiro feito pelas agências

⁶² Betinho, apelido do sociólogo Herbert de Souza, foi um dos fundadores do Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas, (IBASE), criado no início dos anos 1980.

internacionais de cooperação técnica às ONGs brasileiras, ao longo dos anos 1970 e 1980. Ele vai dizer:

Antigamente, na década de 70, 80, ela [a ONG] se legitimava na sociedade com as suas bandeiras de transformação, em cima das causas de democratização, basicamente era isso. Todas as nossas lutas, todas as ONGS de alguma maneira estavam tentando romper com o período da ditadura e [realizar a] transformação social, mas quem patrocinava isso não era ninguém aqui dentro, eram as agências internacionais. De repente, essas agências, num primeiro movimento, essas agências começam a sair. Primeiro, porque é missão cumprida. O processo de democratização aconteceu, então, a primeira conclusão que eu tive daquela época: o investimento que a solidariedade internacional fez foi estratégico, porque é interessante que as organizações de fora do Brasil, igrejas ou até agências públicas como a GTZ, até o USAID dos Estados Unidos, elas tavam investindo estrategicamente no Brasil. A bandeira, a meta fundamental desse investimento era a democratização que passava por fortalecer os movimentos sociais[...] (3)

A partir da segunda metade dos anos 1980 e ao longo dos anos 1990, as agências começam a alterar a sua forma de trabalho junto às organizações civis no país, em consonância com as suas mudanças institucionais. Segundo nosso entrevistado,

As ONGs europeias tão mudando seu contexto, [...] elas tão sofrendo mudanças lá, em seu território, nas suas condições de operação, de mobilizar recursos, nos seus formatos, e começam a ter que definir [...] melhor em termos do que elas são, do que elas querem como elas fazem, onde elas estão com quem elas estão. E essa era uma coisa muito espontânea, então isso começa a se definir melhor. Então, a primeira ponta [...] que elas movimentam em relação ao Brasil é começar a propor e a pedir que se fizessem avaliações externas desses projetos e das instituições. (1)

Nesse sentido, diversas agências passam a elaborar seus planos institucionais com maior precisão no que se refere aos resultados esperados em termos dos projetos desenvolvidos pelas organizações civis latino-americanas com os recursos advindos da cooperação internacional. A seguir, reproduzimos a fala de um entrevistado que trabalhou numa agência ecumênica europeia, no início dos anos 1990, na qual ele descreve o pensamento dos membros dessas agências naquele período:

Isso é então 92, a Christian Aid tinha pela primeira vez um plano institucional do que queria fazer no Brasil. Isso era novo, não existia, quando você começa a estruturar, começa a definir: “Bom, o que nós queremos no Brasil?” Não é simplesmente jogar recursos no Brasil com instituições que nós tenhamos pessoas que confiamos e sabemos que têm um trabalho importante.[...]. Tem

que ter mais estratégia, mais definição de foco, de prioridades, de “com quem”, “como”, etc. Então a política vem para começar um pouco a dar esse tipo de instrução, é um movimento típico que algumas agências já vinham fazendo no final dos anos 80, no caso a Christian Aid Brasil e Paraguai vai fazer em 92 e 93. Então, esse documento vai definir [...] temas prioritários, regiões prioritárias, tipos, formas de trabalho. (1)

De acordo com o trabalho de Armani (2001a), as mudanças operadas desde o final dos anos 1980 nas agências de cooperação internacional, sobretudo nas de origem europeia, podem ser referidas aos seguintes aspectos:

[...] (i) um profundo processo de reestruturação institucional, que redefiniu a sua identidade e imagem pública e fortaleceu algumas vantagens comparativas e competências na captação de recursos, dando mais ênfase ao trabalho de *lobby* e ação pública coletiva (*advocacy*), (ii) maior dependência de recursos governamentais, (iii) realinhamento dos recursos, favorecendo à África e a Europa do Leste e reduzindo o apoio a América Latina, (iv) redução do número de organizações apoiadas no Brasil, (v) maiores exigências em questões de eficiência organizacional e desenvolvimento institucional, especialmente nas áreas de planejamento, avaliação, monitoramento, gestão e transparência e responsabilidade pública (*accountability*) e, por fim, (vii) ampliação das oportunidades de parcerias não financeiras com as organizações apoiadas. (ARMANI, 2001a, p. 61).

O primeiro movimento das agências de cooperação no sentido de estabelecer uma nova forma de relação com as organizações civis brasileiras se deu em relação à exigência de avaliação externa dos projetos e das organizações. Conforme relatou um entrevistado que vivenciou esse processo de mudança atuando no interior de uma ONG de assessoria aos movimentos populares nos anos 1990 no RS, as agências de cooperação passam a orientar as organizações locais para que utilizassem a avaliação realizada no último ano de desenvolvimento dos projetos – concebidos para um período de três anos – como subsídio para a elaboração de um novo projeto. Conforme as palavras desse entrevistado,

Normalmente as agências aprovavam projetos, muitas ainda aprovam projetos-trienais, aqueles que valem por três anos, e renovam a cada três anos, então elas começaram a inserir, no aprovar um projeto trienal, que no terceiro ano fosse feita uma avaliação externa [...], inclusive com orçamento para isso, pra que o resultado da avaliação fosse o orientador, o subsídio, pra elaborar [...] a próxima parte. Não era necessariamente uma coisa de controle, mas era uma coisa de inserir um mecanismo que desse mais qualidade ao processo de elaborar um plano, de diagnóstico, de resposta a contexto, etc. (1)

No final dos anos 1980, com a derrota do candidato do Partido dos

Trabalhadores (PT) à Presidência da República, Luiz Inácio Lula da Silva, o qual era apoiado por grande parte das organizações civis e pelos movimentos sociais que ajudaram a construir o PT, os integrantes das organizações civis realizam uma espécie de autocrítica que os leva a constatar as limitações do seu potencial de transformação social. Ao mesmo tempo, a vitória do PT em algumas prefeituras de capitais constrange os militantes a se relacionarem de outra forma com a política institucional, pois esse lugar passa a ser ocupado por parceiros de militância, muitos oriundos dos movimentos e organizações sociais.

Pode-se afirmar que esse momento marca o início de uma mudança na cultura institucional de algumas organizações, na medida em que seus integrantes começam a perceber a importância de se adotar procedimentos de planejamento e de gestão para alcançar maior efetividade em termos de resultados. Segundo a narrativa exposta abaixo, os atores desse campo começam a se dar conta

[...] que de fato havia um problema, que precisavam agregar um novo valor na sua cultura institucional, que era o valor do rigor técnico nas coisas que faziam. De elevar o rigor técnico, fazer bem as coisas. Não só fazer o Bem. Fazer bem. Pra poder ter resultado e impacto, [...] acho que tem um reconhecimento das limitações do potencial de ação transformadora dos atores. A gente começa a se dar conta que não vai fazer a revolução. Que o socialismo não está batendo à porta. Que é mais complicado, que vai levar mais tempo. (1)

3.7 A incorporação das ferramentas de planejamento e gestão pelas organizações da sociedade civil no RS

A utilização do modelo de projetos sociais⁶³ vai se difundir entre as organizações da sociedade civil gaúcha no decorrer dos anos 1990, começando pelas ONGs que já tinham contato com as agências e organismos de cooperação internacional e, se estendendo, posteriormente, para a grande maioria das organizações sociais, inclusive aquelas que prestam serviços no campo da assistência.

A difusão do modelo de projetos

⁶³ Conforme a definição de Armani (2002, p. 18), "[...] um projeto é uma ação social planejada, estruturada em objetivos, resultados e atividades baseados em uma quantidade limitada de recursos (humanos, materiais e financeiros) e de tempo".

A relação das ONGs com as agências se estabeleceu, desde o início, a partir do uso do modelo de “projetos”. Segundo a descrição de um entrevistado,

Bom, primeiro, o formato da relação ONG e agência internacional é projetos. O projeto faz parte da história internacional desse campo, o estudo em projeto é a ferramenta pela qual tu vai obter recursos, vai prestar contas, vai estabelecer a relação [...]. (1)

No entanto, apesar de a relação com as agências de cooperação ter se estabelecido, desde o princípio, sobre o modelo de “projetos”, esta ferramenta vai sofrer mudanças significativas a partir dos anos 1990. Abaixo reproduzimos uma fala na qual o entrevistado qualifica essa mudança entre os projetos concebidos anteriormente, nos anos 1970 e 1980, e aqueles formulados mais recentemente:

[...] os projetos no passado eram projetos com foco na atividade, na ação. Inclusive o modo como tu escreve o projeto, com tu justifica o projeto é muito em cima do conceito, da ação, da metodologia, etc. O projeto na lógica de hoje, e hoje, inclusive, as agências internacionais estão fazendo assim, elas partem da primeira questão, o que tu quer entregar? E aí depois tu me diz o que tu vai fazer pra entregar. Mas [...] o meu investimento e a minha satisfação vai ser em cima do que tu vai entregar e não do que tu fez pra entregar. Isso é uma quebra de paradigma muito grande. Quando eu vou capacitar as pessoas pra fazer projetos, a primeira coisa é mudar essa lógica de fazer projetos. Tu tem que fazer um projeto com foco no resultado, então a primeira coisa que tu tem que construir no teu projeto é “qual é o resultado?”. Tu tem que responder essa pergunta. Depois tu vai começar a construir quais são as estratégias e as ações pra esse resultado acontecer. E quando eu investir e vou fazer uma missão ou pedir um relatório, eu vou vir aqui medir o resultado. (3)

Na medida em que os segmentos empresariais passam a atuar estrategicamente na área social, a partir de meados dos anos 1990, a sua relação com as organizações da sociedade civil também vai assumir a forma de projetos. Um entrevistado, que atualmente é diretor de uma fundação empresarial, irá dizer,

[...] na medida em que as empresas começam a ser um player novo na questão social, isso vai acontecer, sobretudo, da década de 90 pra cá, a palavra-chave dessa relação empresas com sociedade civil passa a ser projetos. (3)

O mesmo entrevistado vai explicar que a adoção dessa ferramenta “projeto” representou uma mudança na forma de se pensar e executar as ações sociais. Nesse sentido, ele comenta:

O que mudou nessa questão... fazer projeto e gestão de projeto é fazer a

gestão da ação. O discurso da empresa, e não é só da empresa, dessa nova sociedade que está surgindo, quando tu pensa em um projeto tu tem que fazer um projeto com foco no resultado e não na ação. (3)

A partir de meados da década de 1990, com o primeiro Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-1998), podem ser observadas mudanças nas exigências do Estado em relação à gestão das políticas sociais, o que também vai ter repercussões em termos dos organogramas e dos repertórios das organizações da sociedade civil que interagem com os setores estatais responsáveis pela condução das políticas públicas setoriais.⁶⁴ No dizer de um entrevistado,

[...] quando o Estado vai começar... vai começar a...participar desse processo, ...vai se modernizar a ponto da gestão da questão da política social com Fernando Henrique. Que vai estruturar programas, mais propriamente, não só na área da assistência, mas de toda área social e outros, não participei disso, mas enfim, vai estruturar programas, vai exigir gestores para cada programa.. Passam a ter metas, indicadores. [...] vou ter contato com isso é no governo FH que deu um salto no padrão gerencial, com Bresser e companhia, na área social, nos programas da área social, então aí tem um movimento forte que vai impactar não só na área da assistência. mas em todas que tinham recursos públicos. Daí começava a ter o contato com essa coisa de cada programa ter gestor, bom, um jeito de elaborar projetos pra ter recursos daquele programa, um formato, como devo elaborar indicadores e tal. (1)

Esses fragmentos das entrevistas demonstram que os anos 1990 foram marcados pelo recrudescimento das exigências em relação ao planejamento e gestão das ações sociais realizadas pelas organizações da sociedade civil provenientes de distintas fontes. A disseminação do modelo de “projetos” como a ferramenta básica dessas relações apenas torna mais evidente o processo que aponta para uma maior complexificação e profissionalização das ações sociais a partir desse momento.

A participação das agências de cooperação nos processos de difusão e incorporação das ferramentas e metodologias gerenciais nas organizações sociais no RS

Conforme já referimos anteriormente, os vários procedimentos e ferramentas gerenciais foram chegando paulatinamente no contexto das ONGs no RS. O

⁶⁴ No Capítulo 4 deste trabalho detalha-se o Programa de Reforma do Estado de 1995, durante o primeiro Governo Fernando Henrique Cardoso, enfatizando as suas orientações relacionadas à contratualização das organizações públicas não estatais nos setores considerados não exclusivos do Estado.

recrudescimento em termos das exigências feitas pelas agências de cooperação internacional começou por uma maior cobrança referente à avaliação externa dos projetos e das próprias organizações e, posteriormente, passou-se a exigir maior rigor nos processos de planejamento e de monitoramento das ações desenvolvidas. O fragmento, citado a seguir, ilustra esse processo e chama a atenção para uma preocupação crescente das agências com o Desenvolvimento Institucional das organizações (DI),⁶⁵ o qual, segundo algumas abordagens, envolveria um processo de planejamento e reforço institucional mais amplo que o processo de PMA. O depoimento abaixo vai descrever esse processo no RS

Olha, aqui tem a discussão se a... visão política de PMA, falava nessas siglas. Planejamento, monitoramento e avaliação, desenvolvimento institucional... Quer dizer, ta começando a entrar as agências com mais preocupação com... qualidade de planejamento, é importante ter monitoramento e avaliação, avaliação externa, e começa a ter [...] esse salto de tematizar desenvolvimento institucional, quer dizer, tem que olhar pro conjunto da organização para que ela possa de fato prestar um serviço em relação a uma causa social, um grupo social. (1)

Apesar do aumento das exigências, não havia uma imposição das agências em relação aos instrumentos de planejamento e de gestão que deveriam ser utilizados pelas organizações. De acordo com a narrativa feita por um integrante de uma ONG de assessoria, o que parece estar sendo disseminado nos anos 1990, por meio das agências de cooperação internacional, é uma certa cultura de gestão. Conforme as suas palavras,

Quando as agências internacionais fazem o movimento de exigir mais rigor, mais procedimento, mais qualificação técnica das coisas, então, avaliação, planejamento e monitoramento, elas [...] não te impõem uma ferramenta. [...] O mais comum era eles dizerem: “Nós queremos que vocês façam uma avaliação a cada três anos”. [...] “Nós precisamos que você faça um planejamento estratégico. Agora, não vamos te dizer como fazer”. Então não tinha uma imposição operacional ou metodológica do como. Tinha da necessidade de. Então na verdade elas tavam te trazendo para um certo conjunto de valores. De princípios, uma certa cultura. Talvez de gestão se possa falar, mas não específica, não concreta. (1)

Embora os depoimentos afirmem que não houve a imposição de certas metodologias de planejamento e de gestão pelas agências de cooperação internacional, percebe-se que algumas ferramentas gerenciais passaram a ser

⁶⁵ Para obter maiores informações sobre o surgimento do conceito de Desenvolvimento Institucional e seus usos atuais, consultar Armani (2001b).

amplamente difundidas no tecido associativo no RS, na conjuntura dos anos 1990. Em parte, isso se explica pelas mudanças nas oportunidades políticas abertas às organizações sociais naquele contexto, que incentivou a adoção de certos repertórios organizacionais e táticos, ao mesmo tempo em que restringiu a possibilidade de utilização de outros. Entre os repertórios incentivados, encontra-se a utilização de procedimentos e ferramentas gerenciais, tanto para fins de organização institucional, como para o desenvolvimento dos projetos sociais. Como consequência desse processo, pode-se observar a disseminação de algumas metodologias e ferramentas, as quais passam a ser combinadas de distintas formas pelos integrantes das organizações nos seus processos de planejamento e gestão institucional. Durante a pesquisa de campo, ouvimos vários relatos acerca da combinação dessas ferramentas, nos quais são descritos processos de planejamento que utilizaram, por exemplo, elementos do método “ZOPP” conjugados com procedimentos do “Marco Lógico” ou, ainda, com a metodologia de “sistematização das experiências”. Esses procedimentos e ferramentas gerenciais vão sendo disseminados e copiados por outros atores sociais que circulam no mesmo campo associativo. Os mediadores que atuam nesse espaço, em geral vinculados a ONGs de assessoria, também funcionam como agentes de propagação dessas ferramentas e metodologias dentre os integrantes das organizações sociais, seja por meio da realização de consultorias particulares, seja através da sua participação em cursos referentes à planejamento e gestão de projetos e instituições sociais.

“Marco lógico” ou “*Logical Framework*”

Uma das metodologias que passou a ser muito difundida a partir dos anos 1990 dentre as organizações da sociedade civil é o chamado Marco Lógico ou “*Logical Framework*”, o qual passou a ser a ferramenta exigida para todas as organizações que desejassem obter recursos junto às grandes agências governamentais europeias ou aos organismos internacionais.

Segundo as informações de Armani,

A metodologia do Marco Lógico foi criada em 1969 por uma empresa de consultoria norte-americana "Practical Concepts Inc. – PCI, Washington, D.C.", a partir da avaliação do sistema de análise de projetos da USAID

(Agência norte-americana para o Desenvolvimento Internacional) e, logo a seguir, incorporada à promoção do desenvolvimento social pelas principais agências de cooperação internacional. (ARMANI, 2002, p. 86).

Conforme esse autor, a *United States Agency for International Development* (USAID) tinha uma avaliação muito negativa em relação aos projetos de desenvolvimento que financiava em vários países do Terceiro Mundo, devido a problemas de corrupção, descontinuidade, resistências de populações locais, entre outros. Em decorrência disso, essa agência resolveu contratar uma empresa privada de consultoria para desenvolver um sistema de planejamento que apresentasse um maior rigor técnico em relação ao planejamento das ações e sua avaliação.

De acordo com a narrativa de um integrante de uma ONG de assessoria, que trabalhou por vários anos numa agência de cooperação europeia, apesar dessa ferramenta ter sido desenvolvida ainda no final dos anos 1960, ele só tomou conhecimento acerca da sua existência em 1997, um pouco antes de sua volta ao Brasil. A partir daí, ele próprio foi um agente de difusão dessa metodologia junto às organizações da sociedade civil no RS e em outros estados brasileiros. Conforme a sua avaliação, o marco lógico se constituiu, ao longo dos anos, como um procedimento muito utilizado e muito criticado, pois

[...] está fundamentado numa lógica [...] cartesiana, de causa e efeito, linear, que uma coisa causa a outra, mas não é exclusivamente isso, embora as pessoas não reconheçam isso. [...] Ele expressa um momento onde se tem uma elevação de patamar de rigor com quem se elabora projeto e se gerencia projeto, não tem nada de financeiro, o que é o charme dele... Ele permite ter uma equação lógica para um projeto melhor estruturado, equação lógica muito coerente do que é condição necessária e suficiente entre os elementos do projeto, estabelecer relação lógica com análise de problemas e estabelecimento de objetivos, relação dos objetivos com os resultados, resultados e atividades, essas relações são rigorosamente estabelecidas, logicamente. Isso é o grande salto do marco lógico. (1)

O mesmo entrevistado irá salientar que a grande inovação trazida pelo “marco lógico” refere-se à introdução de diversos tipos de indicadores verificáveis (apontando os meios de verificação), os quais devem estar relacionados às diferentes fases do projeto, permitindo que se avalie em que medida houve avanços em relação aos resultados esperados. A seguir, apresentamos dois fragmentos nos quais esse entrevistado descreve a construção do “Marco Lógico” e a inovação produzida pela incorporação de indicadores de avaliação aos projetos:

Ele vai integrar uma coisa que era novidade que hoje está super em voga, hoje muito, que são os indicadores nos projetos. O marco lógico já tem isso. Ele é uma matriz de 16 células, 4 linhas, 4 colunas, e as duas colunas do meio são os indicadores e seus meios de verificação. Isso foi uma das grandes novidades do marco lógico foi incorporar indicadores que, a partir disso, começa [a] se popularizar vagarosamente a partir dos anos 80. (1)

No Brasil muito nos anos 90 a necessidade de ter indicadores nos projetos, no planejamento estratégico, ter indicadores. A grande novidade do marco lógico foi incorporar indicadores, que é uma elevação maior ainda no patamar de rigor. "Como é que tu planeja e como tu estabelece critérios pra avaliar teus avanços". E daí tem um milhão de complicações e de debates. (1)

As resistências à incorporação das novas ferramentas gerenciais nas ONGs

Na avaliação de um integrante de uma ONG de assessoria criada nos anos 1980, os setores que vinham de uma matriz influenciada pelos trabalhos sociais da igreja, das pastorais sociais e das comunidades de base dos anos 1960 e 1970, e pela perspectiva da educação popular de Paulo Freire, na qual havia uma “cultura de trabalhar com processos”, serão os mais refratários à adoção de procedimentos e ferramentas gerenciais nas organizações. Na medida em que as agências de cooperação começam a cobrar procedimentos de avaliação, a solicitar indicadores quantitativos baseados em resultados, esses setores travam uma resistência a esses procedimentos dentro das organizações. De acordo com as palavras do entrevistado

[esses setores] vão ter uma cultura política muito do voluntarismo [...]. Assim, nós estamos do lado do bem, portanto, temos razão, não nos perguntem por que nem pra que. Nós somos do bem e defendemos os pobres, os excluídos, trabalhadores, socialismo, [...]. Então, a dimensão gestão, a dimensão rigor técnico eram coisas absolutamente secundarizadas como valor. O valor estava [...] na dedicação, na abnegação, no vínculo com certos princípios genéricos da cosmovisão daquela época. Então, isso foi refratário a qualquer questão que tentasse elevar o rigor e a qualidade técnica e metodológica desse ator, de levar para esse campo de atores, do planejar, do gerenciar ações, elaborar projetos, em fazer planejamento. Foi muito difícil. Essa cultura ela ainda é forte e ainda coloca resistência. (1)

Na mesma direção, a narrativa de outro entrevistado, que atuou muitos anos como consultor na área de planejamento e gestão de organizações e projetos sociais, descreve a resistência de certos setores das organizações civis à incorporação de metodologias de gestão. Na sua perspectiva, essa resistência assumiu uma faceta ideológica, pois as ferramentas de planejamento eram vistas como algo exógeno e imposto pelos países centrais. Conforme a sua narrativa,

No início dos anos 90, [...] a recepção das organizações sociais no Nordeste contra isso foi de uma violenta rejeição com base ideológica. Viviam-se ainda o romantismo de que toda a sociedade civil nordestina seria muito diferente do resto do Brasil porque ela beberia da fonte do Paulo Freire, [...]. Então [...], não precisavam se preocupar com profissionalização, com planejamento, já que a causa era tão nobre... [...]. “Escrever plano, onde já se viu, escrever plano, que coisa mais absurda!”. Essa fase mais arcaica já passou, mas a primeira reação foi extremamente negativa. É muito fácil quando a cooperação internacional é de um governo qualquer ou vem dos norteamericanos. [...], mas é muito difícil argumentar quando um sindicato de trabalhadores de esquerda, da Europa, em um movimento de solidariedade financia ONGS brasileiras e dizem pra eles, “meus amigos, mais cedo ou mais tarde vocês têm que começar a ser mais profissionais”. (4)

Esses relatos acerca das resistências de algumas organizações ou de alguns setores de organizações da sociedade civil em relação à incorporação de processos gerenciais demonstram que os atores sociais não reagem de forma unívoca a essas demandas, pois elas são interpretadas de acordo com a trajetória institucional de cada organização e só virão a ser incorporadas se houver um nível considerável de aceitação dessas práticas entre os seus integrantes.

Alterações na distribuição dos recursos das agências

Como vimos anteriormente, a década de 1990 trouxe uma série de mudanças nos termos das relações entre as agências de cooperação internacional e as organizações da sociedade civil locais. Passou-se a exigir processos de planejamento e de gestão com demonstração de resultados (ou de impactos) verificáveis. Os processos de avaliação se tornaram mais rígidos e foram utilizados, em alguns casos, como justificativa para o cancelamento de financiamentos futuros.

Segundo um entrevistado que participou desse processo, a alteração em termos de exigências por parte das agências de cooperação financiadoras não acarretou, em um primeiro momento, uma redução no montante de recursos, mas somente uma redução em termos do número de organizações apoiadas. De acordo com o seu relato, esse momento inicial

[...] não significou redução de recursos, só que eu vou canalizar a mesma massa de recursos para um número menor de organizações. Por quê? Porque [...] muitas organizações dão muito mais trabalho administrativo lá. Cada uma é um projeto, é uma quantidade de dados pra inserir no banco de dados que tem daquele projeto, é mais tema de reunião, mais relações para as pessoas administrarem. Enfim, as agências [...] sofrem muita crítica [e] não podem aumentar muito o número de pessoal que fica contratando lá. [...] sem

contar que tem um limite, não dá pra aumentar indefinidamente o número de organizações parceiras. Por outro lado elas viram que precisavam ter mais foco, estratégia, para ter mais resultados, mais impacto. Então também reduz, embora não reduza os recursos vai reduzir o número de parceiros. Depois, mais recentemente, nós vamos começar a reduzir os recursos. [...], então hoje a gente vem sofrendo um processo de redução [...] da cooperação internacional no Brasil. (1).

Com relação à diminuição dos financiamentos das agências de cooperação para as organizações civis no Brasil e o seu redirecionamento para outros continentes, um entrevistado que foi consultor durante os anos 1990, irá afirmar:

É óbvio e era previsível, há anos já se diz isso, que as fontes de financiamento do exterior são cada vez menores. Nós somos um país cada vez mais rico. Nós somos a sétima ou oitava economia mundial. É difícil você estando num país do hemisfério norte, depois de 20 anos de doações para o Brasil justificar dinheiro que vem pro Brasil que deixa de ir pra Uganda, deixa de ir pro Haiti. Então é óbvio, era previsível que a cooperação internacional não seria sustentável. Ela não pode ser o sustentáculo da sociedade civil brasileira pra sempre. Isso obriga a sociedade civil brasileira a procurar novas fontes de financiamento. Pra isso você precisa maior grau de profissionalização. [...] as organizações da sociedade civil podem, devem e precisam melhorar o seu grau de profissionalismo. (4)

Nesse contexto, as organizações da sociedade civil são constrangidas, cada vez mais, a buscarem novas fontes de financiamento para garantirem a sua sustentabilidade. De acordo com os dados apresentados através de uma publicação da ABONG (2010b), os recursos provenientes das agências de cooperação internacional tiveram uma redução da ordem de 66% entre 2000 e 2007, enquanto que a participação dos recursos públicos federais cresceu 71% (ABONG, 2010b, p.69). Segundo essa pesquisa da ABONG, outra fonte que apresentou uma tendência discreta de crescimento foi a das empresas, institutos e fundações empresariais, pois sua participação, na faixa que vai de 21% a 41% do orçamento das organizações, sobe de 8,3%, em 2003, para 21,3% em 2007.

Aproximações entre as organizações da sociedade civil e os atores empresariais

Apesar de problematizarmos a tese da colonização da sociedade civil pela esfera do mercado, não achamos que possa ser desconsiderado o fato da participação dos atores empresariais no campo da assistência e, mais amplamente, no campo social, vir aumentando desde meados dos anos 1990, não somente em

termos de recursos investidos, mas, sobretudo pela visibilidade que as suas ações de responsabilidade social têm alcançado no campo social. No entanto, como já se apontou anteriormente, as metodologias de planejamento e de gestão utilizadas no terreno associativo provêm de várias origens e traduzem diferentes intencionalidades, assim como a utilização dessas ferramentas de gestão por parte das organizações sociais também são retrabalhadas e ressignificadas de acordo com as suas trajetórias institucionais.

A seguir, iremos descrever vários fragmentos das entrevistas realizadas com profissionais que têm acompanhado e participado das mudanças no campo associativo no RS, a partir dos anos 1990, nos quais eles relatam as aproximações e cruzamentos entre os atores empresariais e os atores da sociedade civil. Segundo a narrativa de um gestor de instituto empresarial, que foi formado na juventude católica e integrou ONGs filantrópicas e “de assessoria”, esse encontro entre as ONGs e o empresariado não deve ser pensado como uma imposição de ferramentas gerenciais dos atores empresariais sobre as organizações da sociedade civil. A seu ver,

[...] assim como eu vejo o desejo dos empresários de levar os modelos de gestão e gerenciamento para o interior das ONG's, eles aspiram isso, eles acham que isso é o correto, eles gostam disso, eles acham que esta é a sua missão, [...] eu vejo igual passionalidade, igual desejo, igual expectativa, dos gestores de ONG's em acessar este universo. Logo, há aqui um capital intangível, há aqui um ativo dessa estrutura, desse grande aparelho de produzir resultados que é a empresa privada, que o terceiro setor quer acessar, quer conquistar. (6)

Nessa citação, o entrevistado salienta o fato das organizações da sociedade civil desejarem alcançar um conjunto de ferramentas e de metodologias de gestão utilizados pelas empresas privadas e, por outro lado, a convicção dos atores empresariais em considerar que a sua missão é transferir esse conjunto de ferramentas às organizações civis. Então, na perspectiva desse entrevistado, o que se estabelece a partir dessa relação é um diálogo de troca entre dois atores conscientes e não um processo de imposição. De acordo com as suas palavras,

Então nós não estamos falando de uma relação em que existe alguém impingindo algo e alguém sendo, de alguma forma, estuprado. Não, esta é uma relação entre dois atores conscientes, [...], dois atores inteligentes, lúcidos, que sabem o que querem, o que precisam, que é o seu DNA, que

estão, ao longo dos anos se colocando em um diálogo de troca. [...] nem o terceiro setor nem as ONG's são tão submissas. (6)

Outro entrevistado, que na época da pesquisa de campo ocupava o cargo de diretor executivo de uma fundação empresarial, admite que essa interação entre as empresas privadas e as organizações civis acaba resultando em uma despolitização do conteúdo dessas últimas, mas ressalta que isso não é algo realizado de forma intencional ou estratégica por parte dos segmentos empresariais. Nesse sentido, ele vai dizer:

Claro, o problema da crítica dessa colonização das empresas e certamente, de certa forma, esvaziando o conteúdo ideológico das organizações, quando elas entram, ela é verdadeira. Isso acontece de fato. Mas não é exatamente que exista uma intenção, que houve uma estratégia. Isso é parte um movimento muito mais complexo que vai desfazendo uma coisa e vai fazendo outra. E uma parte e outra vão se transformando. De fato isso acontece. (3)

Na visão desse entrevistado, desde os anos 1990, quando as empresas assumem as ações sociais como parte da estratégia da empresa, elas passam a demandar para as organizações sociais algumas exigências que fazem parte do campo empresarial, mas, a seu ver, sem deter um conhecimento sobre como essas demandas podem ser traduzidas no espaço de intervenção social. De acordo com a sua narrativa, esse processo transcorreu da seguinte forma:

Da década de 90 pra cá as empresas começam a ter fundações empresariais ou começam a fazer algum tipo de investimento como empresa e aí é certo dizer que as empresas começam a demandar para as instituições algumas coisas que fazem parte da linguagem empresarial como, por exemplo, projeto, investimento, retorno, né, coisas desse tipo. Mas nem mesmo as empresas sabiam como isso se traduz. O que significa retorno? Eles também não sabem, até hoje, como dizer, assim, "ah, eu tô investindo, quero um retorno". Ninguém ainda conseguiu resolver essa questão. Hoje, por exemplo, nós que estamos nesse lugar de gestor de fundações, a gente tem muita dificuldade ainda de dizer qual é o retorno que a empresa tá tendo do investimento que ela faz na realidade social e tangibilizar isso. Mas ninguém nega de que tem retorno e eles mesmos estão convencidos de que tem. As empresas estão convencidas de que tem. (3)

Há outro fator desse encontro entre empresários e integrantes de organizações da sociedade civil que parece ser desconsiderado nas análises que apontam para processos amplos de colonização dessas organizações pelo mercado. O depoimento, transcrito a seguir, vai enfatizar o processo de aprendizagem dos empresários a partir da sua aproximação, na década de 1990, com setores sociais

com os quais eles não interagiam anteriormente (setores da esquerda e da universidade) e que está relacionado com a sua própria entrada na fundação da empresa. Conforme aponta o entrevistado,

[...] “olha, desde que o [...] entrou aqui [...] a gente descobriu que não existem só atores da Globo, que existem também os atores sociais”. Ou seja, que nem diz o Foucault: quando tu não vê as coisas, quando os fatos começam a tornar-se discurso falado, eles passam a existir. Ou seja, a [...] começou a reconhecer a existência de atores com os quais ela não dialogava e não se relacionava. Que eram marginalizados. E mais, os atores que ela ignorava que eram os da esquerda, os da universidade. Surgiu um conceito bom aí, eles adoraram lidar com esse conceito de “atores sociais”, e tu vai ver esse conceito em qualquer documento desde então, eles adoram. Ou seja, eles passaram a dar identidade, e também a estabelecer relações de fato, com atores com os quais eles não sabiam que existiam, ou não reconheciam. (6)

Outro entrevistado afirma, por outro lado, que certas ferramentas incorporadas pelas organizações da sociedade civil provêm do mercado, embora chame a atenção para a necessidade de adequação de alguns instrumentos e procedimentos quando passam a ser usados no trabalho social. Segundo ele,

Certas ferramentas, boas práticas de gestão, obrigatoriamente vêm do mercado. Por exemplo, você apresentar um balancete e contratar uma auditoria externa é uma prática criada no mercado. [...] então nesse sentido a sociedade civil adota uma lição aprendida do mercado. Agora, muito daquilo que tem a ver com a área programática, pouco podemos usar ferramentas da iniciativa privada. Por mais que gerência de projetos seja algo que todo o gestor, todo o militante de ONG, de organização social, de movimento, de entidade, deveria conhecer, é necessário na sociedade civil adaptar as ferramentas de gestão do conteúdo, do programa, diferente da parte financeira porque a lógica é completamente diferente. Enquanto a lógica da gerência de projetos, no mercado, é reduzir custos e cronogramas, nossos programas na sociedade civil visam mudar pessoas, mudar seres humanos, é algo completamente diferente. Então nós precisamos elaborar planos, sim, ter metas, sim, ter objetivos, indicadores, sim, mas adequados à nossa realidade [...] (4).

Nesses fragmentos citados acima, pode-se perceber que a relação entre os atores empresariais e as organizações da sociedade civil são mais complexas do que parecem a um primeiro olhar, pois os empresários também buscam se apropriar de conhecimentos e metodologias de trabalho social que foram desenvolvidas fora da lógica do mercado e sob outras orientações, e vice-versa. No item, a seguir, iremos analisar o processo que levou diversos integrantes de ONGs, formados dentro do campo ético-político da esquerda no RS, a ocuparem cargos de gestão nas fundações e institutos empresariais construídos na década de 90.

O encontro entre “ongueiros” e fundações e institutos empresariais no RS dos anos 90

De acordo com um entrevistado que hoje é gestor de uma fundação empresarial, a relação tradicional das empresas com a sociedade civil se constituía, na verdade, numa relação pessoal do empresário que apoiava uma instituição de caridade, em geral de caráter religioso. Segundo a sua narrativa,

[...] a relação tradicional das empresas com a sociedade civil, com as ações sociais, ela não é exatamente uma relação das empresas, mas dos empresários, dos ricos, das pessoas de bem, que são e sempre foram demandadas sempre que existiu isso. Sempre tiveram apoio, sempre deram apoio, sobretudo às instituições de atendimento. Aquelas tradicionais histórias de assistência social. E elas sempre fizeram isso com um viés de doação, de ser mantenedor de alguma instituição, de ser alguém que patrocina sistematicamente, mas ela não apoiava um projeto da instituição, apoiava a instituição. E essa é a relação tradicional do apoio do Seu Maurício, do Seu Odebrecht, do Seu Roberto Marinho, da Dona Ione, das famílias ricas que tinham algumas relações com instituições, sobretudo de cunho religioso, que tinham obras sociais (3)

Nos anos 1990, ocorre uma mudança em relação às ações sociais promovidas pelas empresas, pois elas deixam de estar vinculadas às iniciativas pessoais de doação dos empresários para passar a integrar a estratégia de intervenção da empresa no campo social (SHOMMER, 2001). A partir daí, essas ações começam a ser identificadas como ações de “responsabilidade social corporativa” (ou empresarial) ou como ações de “investimento social privado”. A partir de meados dessa década, foram criadas duas organizações com o objetivo de promoverem essas ações sociais junto aos segmentos empresariais do país: o Grupo de Institutos, Fundações e Empresas (GIFE),⁶⁶ em 1995, e o Instituto *Ethos* de Empresas e Responsabilidade Social,⁶⁷ criado em 1998. Nesse período, várias empresas formaram os seus institutos e fundações com a finalidade de desenvolverem as suas ações sociais. No entanto, segundo as narrativas dos

⁶⁶ O GIFE visa conscientizar o empresariado da sua responsabilidade na diminuição da desigualdade social no país a partir da promoção do investimento social privado, definido como. [...] o repasse voluntário de recursos privados de forma planejada, monitorada e sistemática para projetos sociais, ambientais e culturais de interesse público. Disponível em:

http://www.gife.org.br/ogife_investimento_social_privado.asp. Acesso em: 13 de junho de 2013.

⁶⁷ De acordo com a definição do site do próprio Instituto *Ethos*, trata-se de “[...] uma Oscip cuja missão é mobilizar, sensibilizar e ajudar as empresas a gerir seus negócios de forma socialmente responsável, tornando-as parceiras na construção de uma sociedade justa e sustentável.” Disponível em: <<http://www3.ethos.org.br>>. Acesso em: 13 de junho de 2013.

entrevistados, não havia uma experiência acumulada no setor empresarial sobre como realizar essas ações sociais de uma forma mais estruturada do que era feito no passado e, diante disso, os empresários foram buscar nas organizações da sociedade civil os gestores para as suas fundações e institutos. De acordo com as palavras de um gestor de fundação:

Eu digo que isso não é uma característica do Rio Grande do Sul, isso, [...] tá localizado no tempo. As organizações, fundações empresariais, etc., que nasceram no início da década de 90, na primeira metade da década de 90 ou na década de 90 como um todo, as empresas foram buscar as lideranças, os intelectuais das redes dos movimentos sociais pra contratá-los pra montar o projeto de investimento social pras empresas. (3)

Nesse momento, o domínio de ferramentas de planejamento e de gestão institucional e de projetos foi extremamente valorizado no campo empresarial, pois os empresários não sabiam como agir para promover ações sociais de uma forma mais planejada e estratégica. O depoimento citado, a seguir, descreve como se deu esse processo nos anos 1990:

Olha, tem muito emprego que eu ganhei por ter essas metodologias. Olha, claramente, eu me tornei diretor [...] por causa das metodologias. Quer dizer, eu dominava duas ou três metodologias que os empresários ficavam boquiabertos. Uma foi a resposta dada pro problema que ele tinha que ele não sabia o que fazer com a fundação. E eu disse pra ele “olha, eu também não sei o que fazer”. Ele perguntou o que eu faria [...]. Na época eu fiquei apavorado e disse: “eu não faço ideia, agora eu sei o que se faz para produzir essa resposta”. E aí mostrei pra ele. E ele perguntou “o que se faz?”. [...]. Ele adorou e aí fizemos o [...] ZOPP. Ao fazer o ZOPP, eu ganhei a simpatia dele. E aí no final ele me disse assim: “[...], agora esse planejamento aqui tem que virar um plano de ação”. (6)

No entanto, esse processo de migração de integrantes da sociedade civil para gerirem as fundações e institutos empresariais, fato que de certa forma inverte a ideia da colonização da sociedade civil pelo mercado, é descrito, pelos entrevistados, como um processo datado.

De acordo com o relato de um gestor de fundação empresarial, o resultado da incorporação dessas lideranças da sociedade civil, formadas dentro de um campo ético-político voltado à contestação ao regime militar e à luta por uma sociedade com maior justiça social, fez com que essas fundações acabassem se distanciando das empresas que as criaram e, paulatinamente fossem assumindo

uma agenda mais propositiva de transformação social. A seguir, citamos dois depoimentos de um entrevistado que ilustram esse distanciamento:

Antes as fundações empresariais tinham um quadro altamente especializado de “ongueiros”, que acabou transformando as fundações com vida própria, quase se descolando das empresas, como aconteceu com a Ford. A Fundação Roberto Marinho não aceitava fazer o Amigos da Escola da Globo, porque o Amigos da Escola é uma coisinha...[...] A agenda da Fundação Roberto Marinho é uma agenda pública e não quer estar submetida a uma estratégia da empresa. A Fundação Roberto Marinho nasceu lá, como a Fundação Maurício, a Fundação Odebrecht, etc. Todas elas com ongueiros. A da Odebrecht era da AP e assim vai indo. (3)

[...] os ongueiros estão perdendo a sua vez dentro das empresas. De fato, o que está acontecendo é que as fundações empresariais, essas que estão incorporando ou trazendo pra dentro da empresa, elas estão desideologizando um pouco e claro, por que o que acontece com as ONGS? Elas vão sofisticando as suas práticas e suas exigências e vão demandando mais recursos, mais coisas, pra fazer melhor e pra ter mais impacto, e não tem limites isso. E as empresas tão dizendo “chega, tem limite”. E aí começa a haver um conflito do líder da fundação com a empresa [...] (3)

Conforme o entrevistado, no presente, os gestores das fundações que possuem esse perfil “ongueiro” estão sendo substituídos por indivíduos mais jovens e com uma formação mais restrita à área de responsabilidade social empresarial. A seu ver “[...] a nova geração de investimento privado das empresas é uma geração totalmente incorporada na estratégia da empresa” (3).

Comentários finais

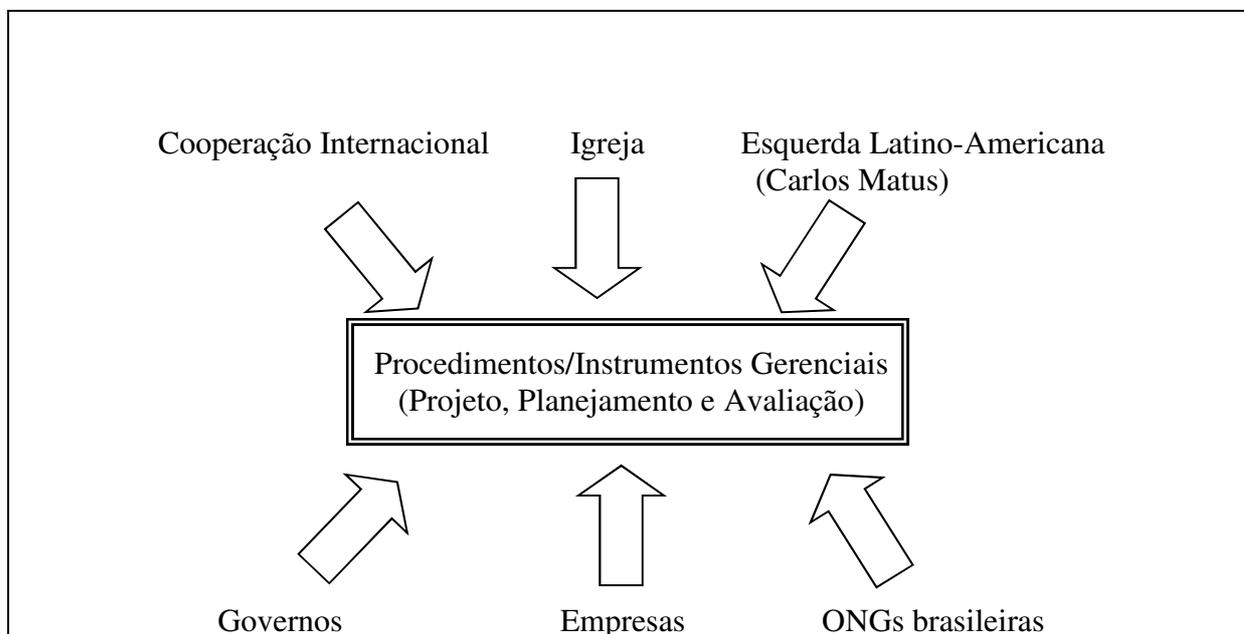
A reconstituição do processo de difusão das ferramentas e metodologias gerenciais no campo associativo do RS, na década de 1990, permitiu problematizarmos alguns argumentos apresentados pela literatura das Ciências Sociais no Brasil, nos quais a adoção de procedimentos gerenciais, por parte das organizações da sociedade civil, tem sido interpretada como uma evidência de sua adesão ao projeto político neoliberal. Da mesma forma, a tese que aponta para um processo amplo de colonização da sociedade civil pelos atores e metodologias do mercado, que se configuraria a partir de meados dos anos 1990, também apresenta limites para a compreensão das várias dimensões implicadas nesse encontro entre os atores da sociedade civil e os atores empresariais.

Conforme expusemos ao longo desse capítulo, o processo de construção e de difusão dessas ferramentas ocorreu a partir da intervenção de distintos atores e instituições, com diferentes matizes ideológicos. Nesse sentido, resgataram-se as contribuições feitas pelos atores do campo político, das organizações da sociedade civil, das agências de cooperação internacional, dos atores empresariais e das Igrejas.

Por outro lado, percebe-se, também, que as organizações civis estão sujeitas a vários tipos de constrangimentos e que a adoção das metodologias e das ferramentas gerenciais vai estar vinculada às relações que essas estabelecem, em determinadas conjunturas, com outros atores e instituições sociais e da sua disposição institucional para incorporá-las ou não. Resumindo, não se trata de uma adesão que pode ser explicada levando-se em consideração apenas os aspectos de ordem ideológica, pois uma série de outros fatores influenciam nas ações dos atores associativos.

Por fim, um elemento que mereceria uma investigação mais detalhada, refere-se à habilidade dos setores empresariais em apresentar esse conjunto de ferramentas e procedimentos de gestão como algo que foi constituído e disseminado a partir do espaço do mercado, apropriando-se assim do discurso da profissionalização, da eficiência/eficácia e da competência técnica que, na sua origem, não foi produzido por ele.

A seguir, apresentamos um esquema que sintetiza a multiplicidade de atores que operam no processo de produção e/ou de difusão das ferramentas de gestão dentre as organizações da sociedade civil do RS, nos anos 1990. Além da diversidade, há uma questão de temporalidade, pois os atores da linha superior antecedem, no tempo, os atores da linha de baixo.



...

No próximo capítulo, iremos examinar o Programa Rede Parceria Social (RPS), desenvolvido pelo Governo do Estado do Rio Grande do Sul, a partir de 2007. O capítulo apresenta uma discussão sobre os pressupostos e as diretrizes desse programa, mostrando suas afinidades com o modelo de Estado Gerencial defendido no Programa de Reforma do Estado de 1995, e analisa os resultados de um *survey* aplicado às organizações sociais que integraram o programa RPS entre 2008 e 2010.

4 O PROGRAMA REDE PARCERIA SOCIAL: UM NOVO MODELO DE TRABALHO ASSISTENCIAL?

Neste capítulo, iremos analisar um programa do Governo do Estado do Rio Grande do Sul, batizado de Rede Parceria Social (RPS), lançado em 2007, através da Secretaria da Justiça e do Desenvolvimento Social (SJDS), no primeiro ano de gestão da ex-governadora Yeda Crusius (PSDB). O programa RPS objetiva aliar Estado, empresas e “Terceiro Setor” para atuarem na área da assistência social, proporcionando a sustentabilidade das organizações do Terceiro Setor e uma maior qualificação das ações de responsabilidade social empresarial (REVISTA REDE PARCERIAS SOCIAIS, 2009). Apesar da mudança ocorrida no governo estadual gaúcho em 2011, quando tomou posse Tarso Genro, eleito pelo Partido dos Trabalhadores (PT),⁶⁸ esse programa ainda permanece em atividade.

A escolha do programa RPS justifica-se pelo fato dele reunir os vários atores sociais implicados no nosso problema de investigação (setores do Estado, empresas e organizações da sociedade civil), possibilitando analisar empiricamente o processo de reconfiguração das dinâmicas associativas no campo da assistência social. Além disso, o programa RPS oferece um cenário da diversidade existente no tecido associativo no RS e permite inferir a respeito de como as distintas organizações civis vêm atuando frente às oportunidades e ameaças políticas no contexto analisado. O espectro associativo abrangido pelo programa é extremamente variado, tanto no que se refere ao tamanho das organizações, como em relação aos seus objetivos, formas de sustentabilidade, anos de atuação, vínculos institucionais, filiações políticas e religiosas, entre outros aspectos.⁶⁹ Esta diversidade nos permitiu analisar como organizações com trajetórias institucionais e características tão diversas – ou, nas palavras de Lavallo (2011), com diferentes “ecologias organizacionais” – vêm interpretando e (re) agindo frente a uma série de mudanças no campo da assistência

⁶⁸ O programa hoje está a cargo da Secretaria do Trabalho e do Desenvolvimento Social do Estado do Rio Grande do Sul.

⁶⁹ Dentre as organizações que participam do Programa Rede Parceria Social encontram-se associações comunitárias e de moradores, mitras diocesanas, APAES, creches e escolas infantis, asilos, abrigos, fundações e institutos empresariais, associações de assistência a crianças e adolescentes, clubes de mães, associações de pais e mestres, organizações de defesa de direitos de grupos sociais específicos (mulheres, negros, indígenas), casas de passagem, organizações de defesa do meio-ambiente, associações de apoio a pessoas com determinadas enfermidades, cooperativas de geração de renda, etc..

observadas a partir dos anos 1990. Essas mudanças, em grandes linhas, reportam-se aos seguintes aspectos: i) a abertura de novos espaços institucionais de participação da sociedade civil (conselhos gestores de políticas, conselhos de direitos, orçamentos participativos, fóruns, conferências); ii) a promulgação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), em 1993, regulamentando o funcionamento da Política de Assistência conforme o previsto na Constituição de 1988;⁷⁰ iii) a emergência de um marco interpretativo que defende o estabelecimento de parcerias público-privadas para a formulação, provisão e gestão das políticas sociais (via editais, convênios ou termos de parceria); iv) a criação de um novo marco legal para regular as relações entre o Estado e as organizações do Terceiro Setor; v) o envolvimento crescente de atores empresariais no campo da assistência através das ações de responsabilidade social corporativa ou das ações de investimento social privado; e, finalmente, a partir do final da década de 1990 e início dos anos 2000, vi) as alterações nas formas de sustentabilidade financeira das organizações, constringendo-as a buscarem novas fontes de financiamento.

Esse conjunto significativo de mudanças abriu novas oportunidades para as organizações da sociedade civil, de uma forma geral e, em especial, para as organizações atuantes no campo da assistência social. Nesse campo, particularmente, pode-se identificar, a partir dos anos 1990, a conformação de duas perspectivas que avaliam diferentemente o papel do Estado e das organizações civis na área assistencial, apontando para caminhos opostos. Os formuladores do Programa Rede Parceria Social se filiam a uma dessas vertentes, que aposta na contratualização, pelo Estado, das organizações da sociedade civil para a provisão dos serviços de assistência. Caberia ao Estado, nessa perspectiva, fazer a gestão do processo, por meio da contratação dos serviços, do repasse de recursos e do controle dos resultados. Os atores sociais que compartilham dessa posição vão criticar a prestação de serviços realizada pelas instituições da malha estatal, salientando a sua ineficiência e o seu alto custo, na medida em que grande parte dos recursos seria utilizada para a reprodução da burocracia estatal e não pelos próprios beneficiários das ações assistenciais.

⁷⁰ A LOAS – Lei 8.742/92 no seu artigo primeiro define a assistência social como política de seguridade social, direito do cidadão e dever do Estado.

Em oposição a esta abordagem, denunciada como parte de um projeto neoliberal de desmonte do Estado e de privatização do social, é apresentado outro modelo, pautado na defesa de uma política de assistência controlada e garantida prioritariamente pelo Estado, nos seus diferentes níveis de atuação (federal, estadual e municipal), cujos programas e projetos devem estar subordinados às instâncias previstas no Sistema Único de Assistência Social (SUAS),⁷¹ conforme o previsto pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), aprovada em 1993.

Esses dois caminhos paralelos têm acompanhado as discussões na área da assistência, desde os anos 1990, envolvendo diferentes segmentos de atores estatais e societários em torno de cada um deles.⁷² Dentro desse contexto, o programa RPS vai estabelecer uma linha de continuidade com o modelo de trabalho social instituído, em meados dos anos 1990, pelo Programa Comunidade Solidária (PCS) no Primeiro Governo Fernando Henrique Cardoso (PSDB), o qual, por sua vez, correspondia às prescrições feitas no Programa de Reforma do Estado para a área social.

Conforme analisado anteriormente, esse modelo tem sido amplamente criticado pela literatura produzida nas Ciências Sociais, que ora o acusa de ser funcional ao projeto neoliberal de desresponsabilização do Estado com relação à garantia dos direitos sociais (MONTAÑO, 2002; COUTINHO, 2011; PAOLI, 2002) ora de colonizar as organizações da sociedade civil pelas razões instrumentais

⁷¹ “A NOB/SUAS disciplina a operacionalização da gestão da Política de Assistência Social, conforme a Constituição Federal de 1988, a LOAS e legislação complementar aplicável nos termos da Política Nacional de Assistência Social de 2004, sob a égide de construção do SUAS, abordando, dentre outras coisas: a divisão de competências e responsabilidades entre as três esferas de governo; os níveis de gestão de cada uma dessas esferas; as instâncias que compõem o processo de gestão e controle dessa política e como elas se relacionam; a nova relação com as entidades e organizações governamentais e não governamentais; os principais instrumentos de gestão a serem utilizados; e a forma da gestão financeira, que considera os mecanismos de transferência, os critérios de partilha e de transferência de recursos”. (BRASIL – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS. NOB - SUAS, 2005, p.14). Disponível em: <www.mds.gov.br>. Acesso em: 17 de maio de 2013.

⁷² Dowbor (2009a) demonstra em seu trabalho como foram se articulando, desde o final dos anos 1980 e ao longo dos anos 1990, esses diferentes projetos na área da assistência, reunindo atores estatais e societários distintos em torno deles. As organizações de representação profissional dos assistentes sociais, assim como parte significativa desses profissionais atuantes dentro do Estado e nas universidades públicas e privadas, engajaram-se fortemente na construção e aprovação da LOAS e, posteriormente, do SUAS. Paralelamente a este processo, constituiu-se o Programa Comunidade Solidária, baseado no estabelecimento de parcerias público-privadas e da articulação de atores da sociedade civil, de segmentos empresariais e do Estado para desenvolverem projetos sociais focalizados em comunidades em condições de extrema pobreza. O Programa Comunidade Solidária não se encontrava inserido nas instituições previstas para a implementação, nos vários níveis do Estado, da Política da Assistência.

provenientes das esferas do mercado e do Estado (MÜLLER, 2006). Essas críticas também são reproduzidas em boa parcela das publicações recentes da área do Serviço Social (MESTRINER, 2001; YASBEK, 2009; SOARES, 2012), nas quais se denuncia o processo corrente de refilantropização da assistência social através de programas e projetos estruturados a partir do estabelecimento de parcerias do Estado com as organizações do Terceiro Setor e com os atores empresariais para a execução dos projetos sociais.

Na análise do programa RPS realizada neste capítulo, não se pretende assumir o tom de denúncia adotado em outros trabalhos desenvolvidos dentro dessa temática, pois nosso objetivo consiste em verificar como os distintos atores sociais que integram o campo da assistência no RS vêm interpretando e se relacionando com o modelo encampado pelo programa. Neste sentido, o(s) significado(s) de programas como este deixa(m) de ser tomado(s) como algo dado e homogêneo, pré-estabelecido pela intencionalidade daqueles que os instituem ou por uma lógica imanente de um projeto político macrossocietário, abrindo-se a possibilidade de analisar a agência relativa das organizações sociais na sua conformação.

O capítulo encontra-se estruturado em três partes. Na primeira, discutem-se as influências teóricas que embasaram a articulação do programa RPS, concebido como um “modelo” de trabalho na área da assistência que vai se contrapor à forma adotada pelos programas assistenciais dentro do Estado Burocrático. Na segunda parte, descrevem-se as origens do programa RPS, seus pressupostos e metodologia, com base em informações advindas de publicações e sites de divulgação da RPS e de entrevistas realizadas com o ex-secretário da Justiça e do Desenvolvimento Social do RS (2007-2010), Fernando Schüller, e com o coordenador do programa no mesmo período, Daltro Garcia. Na terceira e última parte, apresentam-se os resultados de um *survey* realizado junto às organizações que integraram o programa RPS nas suas três primeiras edições (2008, 2009 e 2010) e estabelecem-se algumas comparações desses dados com aqueles resultantes de outras pesquisas nacionais realizadas nos últimos anos pelo IBGE, IPEA, GIFE e ABONG (2008, 2012), pelo IBGE e Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (2007) e pela ABONG (2010a, 2010b).

4.1 A emergência de um novo “modelo” de trabalho social no Brasil

O programa Rede Parceria Social no RS, apesar de apresentar certas inovações em termos metodológicos, vai representar um elo de continuidade com a perspectiva apresentada no Programa de Reforma do Estado (PRE), de 1995, a respeito de como deve ocorrer à intervenção estatal nas áreas sociais e científicas, consideradas não exclusivas do Estado. Em razão disso, cabe retomarmos, em grandes linhas, os elementos principais do PRE, os quais ainda estão a embasar as críticas e avaliações dos atores sociais relevantes no campo da assistência, tanto daqueles que se colocam ao seu lado, quanto dos seus críticos mais ferrenhos.

4.1.1 O Programa de Reforma do Estado (PRE) de 1995

O PRE foi lançado pelo ex-ministro da Administração e da Reforma do Estado, Luis Carlos Bresser Pereira, em 1995, no primeiro Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-1998).

O programa, inspirado nos teóricos da Terceira Via⁷³ e nos princípios gerenciais aportados pela *New Public Management*⁷⁴ (nova gestão pública), previa uma ampla reforma do Estado no Brasil, de forma a torná-lo mais eficiente para o enfrentamento da crise fiscal e na resposta às exigências competitivas de uma economia globalizada (BRESSER PEREIRA, 1997).

Conforme a reconstituição feita pelo próprio Bresser Pereira (1996), a partir dos anos 1980, deu-se início, nos países centrais, a um movimento de reforma do

⁷³ Vários elementos descritos pelos teóricos da Terceira Via, sobretudo por Giddens (1999), são retomados no programa de reforma do Estado brasileiro. A perspectiva de um Estado Social-Liberal, por exemplo, é semelhante à ideia do *Welfare* Positivo, no qual a sociedade civil é chamada a participar e a assumir suas responsabilidades na área social. Ao mesmo tempo, esse Estado vai ser definido, em termos políticos, como de “centro”, não se identificando nem com a visão estatizante, pautada na perspectiva de um Estado socialdemocrata, nem com a visão liberal, na qual o Estado deve dar total liberdade aos agentes econômicos e restringir ao mínimo a sua intervenção na área social.

⁷⁴ Em um texto intitulado “Os primeiros passos da Reforma Gerencial do Estado de 1995”, publicado em 2010, Bresser-Pereira retoma os primórdios desse Programa de Reforma do Estado, de forma a evidenciar as suas principais influências, como a da escola da *New Public Management*, e a refutar o seu enquadramento como um programa de viés neoliberal imposto pelo Banco Mundial. Segundo ele, o Banco Mundial se opunha às reformas gerenciais de países em desenvolvimento, pois haveria uma ordem seqüencial a ser seguida pelos países.

Estado rumo a uma administração pública gerencial.⁷⁵ Esse processo - iniciado na Grã-Bretanha, Austrália e Nova Zelândia - visava responder à grande crise econômica enfrentada no período pelos países centrais, cuja origem estava ligada diretamente à crise do Estado.⁷⁶ Essa crise abrangia “[...] uma crise fiscal do Estado, uma crise do modo de intervenção do Estado no econômico e no social, e uma crise da forma burocrática de administrar o Estado [...]” (BRESSER, 1997, p. 9). Em um primeiro momento, nos anos 1980, as respostas foram buscadas nas políticas de ajuste estrutural defendidas pelos adeptos do receituário neoliberal. No entanto, segundo Bresser Pereira, na década de 1990 esta agenda se altera rumo a uma perspectiva de reforma gerencial do Estado. A seu ver, “A centro-direita pragmática e mais amplamente as elites internacionais, depois de uma breve hesitação, perceberam [...] que esta linha de ação estava correta, e adotaram a tese da reforma ou da reconstrução do Estado” (BRESSER PEREIRA, 1997, p. 17). O autor vai afirmar que, na década de 1990, foram abertas várias linhas de financiamento, através do Banco Mundial e do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), direcionadas a governos que almejassem desenvolver programas de reforma do Estado em seus países.

Apesar de concordarem com a necessidade das medidas de ajuste fiscal e estrutural propostas nas reformas neoliberais, os defensores da reforma gerencial do Estado procuraram se distanciar do “radicalismo neoliberal” que preconiza o Estado mínimo, propondo “[...] a reconstrução do Estado, para que este possa – em um novo ciclo – voltar a complementar e corrigir efetivamente as falhas do mercado, ainda que mantendo um perfil de intervenção mais moderado do que aquele prevalecente no ciclo anterior” (BRESSER PEREIRA, 1997, p. 17).

As análises de Kliksberg (1998) representam um bom exemplo de como os anos 1990 demarcaram esse reaparecimento da importância do Estado enquanto planejador e gestor do desenvolvimento econômico e social nas agendas dos organismos de cooperação internacional. Este autor, que atuou naquele período

⁷⁵ Para acessar as principais características de uma administração pública gerencial, consultar Bresser Pereira (1997, p. 42).

⁷⁶ A respeito das razões que levaram o Estado de Bem-Estar a entrar em crise, ver Bresser Pereira (1996, 1997).

como consultor de diferentes agências e organismos internacionais,⁷⁷ vai enfatizar, nos seus trabalhos, a necessidade de construção de um novo tipo de Estado - o “Estado inteligente” - capaz de promover “[...] a participação ativa [...] dos atores sociais básicos, a empresa privada, sindicatos, universidades e sociedade civil em todas as suas expressões” (KLIKSBURG, 1998, p. 47-8). Segundo Kliksberg, esse Estado deve agir sinergicamente, ou seja, deve desenvolver uma “política de Estado” capaz de aglutinar os esforços da sociedade na promoção do desenvolvimento. A “participação comunitária” como elemento impulsionador do desenvolvimento é percebida como elemento-chave desse Estado, pois acarreta benefícios gerenciais - relacionados ao planejamento, controle e avaliação dos programas - e avanços em relação à sua sustentabilidade (KLIKSBURG, 1998). Este modelo de gestão pública vai ser confrontado por Kliksberg (1998) com aquele de uma administração pública verticalizada, com normas e funções delimitadas a partir de experiências passadas. A seu ver, esse modelo burocratizado deve ser substituído por uma gerência dinâmica capaz de fazer frente às necessidades sociais.

No caso brasileiro, Bresser Pereira vai afirmar que os primeiros governos civis pós-Ditadura Militar não enfrentaram seriamente o desafio de promover uma mudança no Estado. Pelo contrário, adotaram medidas de caráter populista e aumentaram ainda mais o déficit do Estado. Também a Constituição Federal de 1988, segundo ele, não trouxe avanços em termos de uma reforma na administração pública. Segundo ele:

[...] a Constituição de 1988 representou um retrocesso burocrático. [...]. O serviço público tornou-se mais ineficiente e mais caro, e o mercado de trabalho público separou-se completamente do mercado de trabalho privado. A separação foi proporcionada não apenas pelo sistema privilegiado de aposentadorias do setor público, mas também pela exigência de um regime jurídico único, que levou à eliminação dos funcionários celetistas e pela afirmação constitucional de um sistema de estabilidade rígido, que tornou inviável a cobrança de trabalho dos servidores (BRESSER PEREIRA, 1996, p. 13-14).

A extensão da estabilidade a todos os servidores públicos na Constituição Federal permitiu, na sua avaliação, que “[...] a ineficiência, a desmotivação, a falta de disposição para o trabalho não pudessem ser punidos com a demissão [...]”,

⁷⁷ Ao longo de sua trajetória profissional, Bernardo Kliksberg assessorou diversos organismos de cooperação internacional, entre eles a ONU, OIT, BID, OEA e UNICEF.

umentando ainda mais o grau de ineficiência do serviço público (BRESSER PEREIRA, 1996, p. 14).

A crise econômica brasileira, segundo Bresser Pereira (1996), somente começou a ser enfrentada com algumas reformas liberalizantes introduzidas no Governo Collor (1990-92), mas que não alcançaram maiores êxitos devido à fraca legitimidade desse governo, que ficou evidenciada, mais tarde, no processo de *impeachment*.

Em final de 1993, ainda no Governo Itamar Franco, o então Ministro da Fazenda, Fernando Henrique Cardoso, lança as bases para um programa de estabilidade financeira, cujas medidas vão ser conhecidas, posteriormente, como Plano Real. Esse plano econômico se mostrou exitoso no controle da inflação e na política de estabilização monetária, favorecendo a eleição de Fernando Henrique Cardoso, em 1994. É neste governo que, em 1995, será aprovado o Plano Diretor da Reforma do Estado, sob o comando do Ministro da Administração e da Reforma do Estado, Bresser Pereira.

Este programa vai prescrever a realização de reformas orientadas para o mercado (liberalização comercial, privatização, desregulamentação) e a adoção de medidas de ajuste estrutural e fiscal, buscando equacionar os problemas relacionados ao tamanho do Estado e sua forma de intervenção na área econômica. Em consonância com essas orientações, são indicadas mudanças na administração pública, de modo a torná-la mais eficiente, o que na visão de Bresser Pereira (1996, 1997) significava adotar um modelo de administração gerencial que alterasse os padrões de intervenção do Estado no Brasil.

De acordo com as palavras do ex-ministro, “[a] Reforma [...] significa transitar de um Estado que promove diretamente o desenvolvimento econômico e social para um Estado que atue como regulador e facilitador ou financiador a fundo perdido desse desenvolvimento” (BRESSER PEREIRA, 1997, p. 17). Para se construir esse Estado, que Bresser Pereira chama de “Social-Liberal”, será necessário promover a reforma do Estado Burocrático, criticado como hierárquico, rígido, centralizado e ineficiente em relação à provisão de serviços à população.

Além disso, o modelo burocrático é visto como mais suscetível de ser capturado por práticas patrimonialistas e clientelistas (BRESSER PEREIRA, 1996, 1997).

Conforme descrito no PRE, três tipos de operação se fazem necessárias para viabilizar as alterações necessárias: as privatizações, as publicizações e as terceirizações. Nosso maior interesse recai sobre o segundo grupo, pois são as publicizações que permitem ao Estado a transferência de suas atribuições na área social e científica – consideradas como áreas não exclusivas do Estado – às organizações públicas não estatais, tanto aquelas que serão criadas especialmente para substituir as instituições estatais (as chamadas Organizações Sociais - OS), quanto às organizações sociais privadas já existentes.

De acordo com a proposta do PRE

[...] no setor dos serviços não exclusivos de Estado, a propriedade deverá ser em princípio pública não estatal. Não deve ser estatal porque não envolve o uso do poder de Estado. E não deve ser privada porque pressupõe transferências do Estado. Deve ser pública para justificar os subsídios recebidos do Estado. O fato de ser pública não estatal, por sua vez, implicará na necessidade da atividade ser controlada de forma mista pelo mercado e pelo Estado. O controle do Estado, entretanto, será necessariamente antecedido e complementado pelo controle social direto, derivado do poder dos conselhos de administração constituídos pela sociedade (BRESSER PEREIRA, 1996, p. 22).

No final dos anos 1990, visando amparar o estabelecimento das parcerias público-privadas e viabilizar as contratações de organizações sociais privadas (organizações públicas não estatais) para a execução de serviços sociais, é aprovada uma legislação voltada à disciplinar o trabalho voluntário, credenciar as Organizações Sociais (OS) e as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs) e possibilitar o envio de recursos do Estado para o “Terceiro Setor”.⁷⁸ Este conjunto de leis vai passar a ser conhecido no Brasil como o “Marco Legal do Terceiro Setor”.

⁷⁸ Conforme Szazi (2000 apud MONTAÑO, 2002, p. 204), a transferência de recursos públicos para o “terceiro setor” baseia-se na seguinte legislação:

- Na Constituição Federal de 1988, em seu artigo 150, inciso VI, alínea c, que estabelece a isenção de impostos sobre o patrimônio, renda ou serviço às instituições de educação e assistência social, sem fins lucrativos.
- Na lei n. 9.732 de 11 de dezembro de 1998, que altera os dispositivos anteriores para isenção de contribuição à seguridade social, dirigidos às entidades filantrópicas.

4.1.2 O Programa Comunidade Solidária

Em 1995, o governo FHC cria o programa Comunidade Solidária (CS), coordenado pela antropóloga Ruth Cardoso, então primeira-dama. O programa Comunidade Solidária foi o primeiro programa estatal a adotar esse novo marco regulador e várias das regulamentações citadas acima surgiram a partir das discussões travadas pelos integrantes do Conselho desse Programa. O programa foi constituído dois anos após a aprovação da LOAS, mas sua estruturação ocorreu de forma paralela às diretrizes da Política de Assistência Social e de suas instâncias e sob outro conjunto de referências.⁷⁹ Conforme Almeida,

[...] a Comunidade Solidária, criada no governo FHC constituiu-se como exemplo de uma geração de políticas de combate à pobreza surgida em vários países da América Latina, incorporando [...] um determinado discurso participativo como o seu princípio fundador. Discurso que encontrou nas ideias de parcerias, capital social, solidariedade, terceiro-setor, voluntariado e responsabilidade social suas ideias força (ALMEIDA, 2006b, p. 105).

O Conselho⁸⁰ deste programa, de acordo com Almeida (2006b), foi formado por representantes do Estado, das organizações da sociedade civil e do novo protagonismo empresarial. A autora relata que, desde o início dos anos 1990, já vinha ocorrendo uma aproximação maior entre esses segmentos, os quais haviam participado do Movimento pela Ética na Política (MEP), que resultou no processo de *impeachment* do presidente Collor, da Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida (1993), coordenada pelo sociólogo Herbert de Souza (o Betinho), e da criação do CONSEA (Conselho Nacional de Segurança Alimentar), no Governo Itamar Franco. O Comunidade Solidária vai reunir novamente esses segmentos para que participem do planejamento e do desenvolvimento de projetos sociais focalizados de combate à pobreza.

⁷⁹Vários estudos têm apontado que a constituição e o funcionamento do Comunidade Solidária, tanto em termos da composição do seu conselho como em relação a execução dos projetos pelas organizações da sociedade civil, não estavam subordinadas a hierarquia institucional da área da Assistência, constituindo-se como uma política social diretamente vinculada ao gabinete do Presidente da República (MESTRINER, 2001; DOWBOR, 2009a).

⁸⁰Almeida (2006) assinala que esse Conselho da Comunidade Solidária foi formado a partir de convites a pessoas que eram vistas como vinculadas às causas sociais, resultando em uma composição bastante heterogênea, cujo critério não era o da representatividade. Entre os seus componentes estavam artistas, lideranças religiosas, coordenadores de ONGs, diretores da Associação Brasileira de ONGs (ABONG) e do Grupo de Instituições, Fundações e Empresas (GIFE), diretores de fundações e instituições empresariais, entre outros.

De certa forma, o Comunidade Solidária vai marcar a fundação de outro modelo de intervenção do Estado no campo da assistência no Brasil, em conformidade com as prescrições do PRE em relação à área social. Segundo os seus formuladores, o CS foi construído com base nos princípios da parceria, da solidariedade e da descentralização. O Estado, nesse novo formato, deve promover a articulação e a participação das organizações da sociedade civil e das instituições e fundações empresariais para que essas, conjuntamente, realizem o planejamento e a execução dos projetos assistenciais.

A seguir, iremos analisar o Programa Rede Parceria Social no RS, o qual apresenta muitos aspectos em comum com o Programa Comunidade Solidária, tanto em relação aos princípios que o embasaram como nas suas formas de intervenção no campo da assistência social.

4.2 O programa Rede Parceria Social no RS

O programa Rede Parceria Social (RPS) começou a ser gestado no início de 2007, quando Fernando Schüller tomou posse como Secretário da Justiça e do Desenvolvimento Social do Estado do Rio Grande do Sul. De acordo com o seu relato, a ideia do programa foi baseada na sua experiência na área da cultura, adquirida no período em que ocupou a chefia de gabinete do Ministro da Cultura, Francisco Weffort, no 1º Governo Fernando Henrique Cardoso (PSDB). Segundo o entrevistado, a RPS adotou uma metodologia bastante semelhante a da Lei Rouanet de Incentivo à Cultura (1991), a qual permite às pessoas físicas ou jurídicas⁸¹ descontar parte do imposto de renda devido para apoiar projetos culturais específicos ou contribuir para o Fundo Nacional de Cultura (FNC). Conforme relatou o entrevistado:

[...] a mecânica de operação surgiu muito [...] da minha experiência na área cultural, [...]. Na área cultural a ideia de se fazer editais para financiar projetos culturais já é uma ideia relativamente antiga. A Petrobras mesmo, desde os anos 1990, vinha num processo de fazer editais. Eu participei deste processo, fui chefe de gabinete do ministro da cultura em Brasília nos anos 1990 e assim me parecia mais republicana a ideia, mais impessoal, mais condizente com os princípios da administração pública do artigo 37 da Constituição. (7)

⁸¹O percentual que o contribuinte ou as empresas poderão doar através da LIC é estabelecido, no mês de fevereiro de cada ano, pelo Presidente da República.

Buscando sintetizar essa visão, o entrevistado irá dizer: “A Rede Parceria [...], é muito mais um método do que um programa exclusivo”. Esta afirmação parece significativa na medida em que traduz a força que o modelo adotado pela RPS assume dentro de uma visão sobre a gestão do Estado e, nesse caso em particular, da gestão na área da assistência. As parcerias entre o Estado, os segmentos empresariais e as organizações da sociedade civil são percebidas como fundamentais dentro dessa abordagem, assim como a ideia de se realizar uma gestão pautada pela eficiência e eficácia na realização dos projetos sociais. Um diretor de uma fundação empresarial, que é uma das entidades-âncoras do programa RPS, vai enfatizar a importância desse programa e da metodologia que ele propõe na área da assistência – por se constituir em um *case* de sucesso - dentro da concepção política mais ampla dos seus formuladores. Nesse sentido, ele afirma:

Mas assim, no discurso, na Yeda e nesse discurso do PSDB, eu acho que, de fato, isso é pra eles um modelo. Se eles pudessem colocar essa como a relação principal, todo o atendimento da assistência social pudesse ser uma rede fortíssima de uma sociedade civil numa parceria com o Estado. Então o Estado continua sendo financiador, esse recurso seria muito melhor aplicado se fosse assim do que no SUAS. (3)

A RPS vai se utilizar dos incentivos previstos na Lei da Solidariedade (2002),⁸² a qual permite que as empresas utilizem o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) devido ao governo do Estado do Rio Grande do Sul para o investimento em projetos sociais. As empresas entram com recursos próprios da ordem de 25% do valor do projeto social e o Estado, através da renúncia fiscal, entra com os 75% restantes. Embora esta lei já estivesse em vigor desde 2002, os gestores que assumiram a SJDS, em 2007, verificaram que a sua utilização era muito restrita. Segundo o coordenador da RPS: *Quem [...] acessou a lei num primeiro momento? As grandes instituições, que tinham capacidade de elaborar os projetos de acordo com as especificações da própria lei. [...] E o dinheiro todo ficou concentrado, na base 70%, [...] aqui em Porto Alegre. (8)*. A partir dessa avaliação, os formuladores do programa conceberam a ideia de desenvolver um trabalho em

⁸²O Programa de Apoio à Inclusão e Promoção Social (PAIPS), a Lei da Solidariedade “É um programa de incentivo fiscal, que viabiliza a parceria entre governo, Entidades Sociais e empresas para realização de projetos sociais, instituído pela Lei 11.853 em 29 de novembro de 2002 e regulamentado pelo Decreto 42.338 de 11 de junho de 2003.”. Disponível em: <www.stds.rs.gov.br>. Acesso em: 17/04/2013.

rede, envolvendo os diversos atores – empresários, organizações da sociedade civil (entidades-âncoras e organizações/entidades assistenciais) e representantes do Estado - em torno de objetivos comuns. Segundo o coordenador do programa,

Quando o secretário assumiu e percebeu a vantagem que essa lei permite [...] para o empresário e para o próprio governo, que consegue mobilizar forças de trabalho nas organizações sociais diretamente nas comunidades, resolveu propor um desafio novo. Quem sabe um trabalho em rede onde a instituição que solicitar esse recurso não o utilizará. Ela vai abrir um edital pra que esse recurso que ela captou seja utilizado por outras instituições do Estado, desde que alinhadas com o objeto deste edital. (8)

No período em que realizamos a pesquisa, o governo estadual havia fixado um limite de captação através da Lei da Solidariedade da ordem de 28 milhões de reais ao ano. No entanto, segundo o ex-secretário, a soma de todos os projetos da área, em média, ficava em torno de 10 milhões ao ano, pois a maior parte das organizações/entidades sociais que atuam no campo da assistência tem grande dificuldade para realizar a captação de recursos, devido a sua falta de estrutura e de pessoal qualificado. Em função disso, o objetivo inicial do programa era possibilitar que os recursos chegassem efetivamente às organizações assistenciais, a partir da articulação de uma rede através da qual as entidades-âncoras faziam a elaboração dos projetos e a captação dos recursos no meio empresarial, mas quem executava os projetos eram as entidades assistenciais. Conforme as informações fornecidas pelo ex-secretário e pelo Coordenador da RPS, as entidades-âncoras foram convidadas a participar do programa devido a sua experiência reconhecida no planejamento e gestão de projetos sociais em conformidade com os requisitos do programa.⁸³ As âncoras recebem 10% do valor referente a cada projeto e são responsáveis pelo seu acompanhamento e a prestação de contas junto ao Estado. Abaixo, citamos os depoimentos do ex-secretário e do coordenador em relação aos critérios de escolha das entidades-âncora:

⁸³Dentre as entidades-âncoras encontram-se vários institutos e fundações empresariais, tais como Fundação Maurício Sirotsky, Fundação VONPAR, Instituto Elisabetha Randon, Fundação Gazeta, entre outras.

[...] O critério que nós usávamos pra escolher as entidades-âncoras era basicamente ter alguma abrangência estadual, ter condições técnicas de fazer, apresentar o projeto, aprovar projetos, ajudar eventualmente a buscar um parceiro empresarial que financiasse; no caso de ser uma entidade como uma Vonpar, uma Fundação Renner, já era natural que a própria empresa fizesse o aporte de recursos. Então, basicamente, tivesse condições de monitorar, lançar, divulgar e administrar um edital. (7)

[...] tem que ter uma estrutura mínima, em função dos 10% [...] que muitas vezes não é suficiente pra ela focar Porto Alegre, ou de onde tiver sua sede, até o interior do Estado. Gastar com transporte, com alimentação, com hospedagem, acompanhar, supervisionar, fazer encontros periódicos com essas entidades selecionadas em lugares... ela tem que fazer uma gestão de qualidade e de quantidade muito... muito especial. Então tem que ter uma equipe enxuta, um setor jurídico bom para uma eventualidade de questionar ou denunciar, digamos, o contrato assinado com a entidade a partir do edital [...]. Ela tem que ter um setor jurídico de apoio e ela tem que ter um componente importante, que é know-how. (8)

Os projetos vão ser elaborados, de uma forma geral, de acordo com o “know-how” das entidades-âncoras. Somente em casos pontuais, a entidade-âncora irá formular uma carteira de projetos sob encomenda de alguma empresa que deseja investir os seus recursos em um público-alvo ou área específica. Nas palavras do coordenador da RPS,

Ela [a entidade-âncora] tem que ter história na área. O objeto do edital não tem que estar descolado dela. Quando a fundação Maurício, por exemplo, que é uma fundação empresarial, [...] abre um edital na área da cultura, é porque ela tem uma larga experiência em fomentar esse tipo de projetos. [...]. Então, essas entidades têm que ter um mínimo de know-how pra poder orientar o bom andamento desses projetos que ela vai selecionar através dos editais. (8)

Fica evidente na citação acima que a escolha da demanda vai ser realizada pela entidade-âncora, levando em consideração a sua experiência prévia em determinadas áreas de atuação e comunidades. No caso das âncoras que são fundações e institutos empresariais, há que considerar, também, o interesse das empresas em investirem em determinados setores e segmentos populacionais. Segundo o ex-secretário, é normal que as empresas queiram realizar o seu investimento social privado de acordo com o seu “DNA”. Nas suas palavras:

Eu diria, em todo o mundo quando você [...] estimula a participação das empresas, responsabilidade social corporativa, evidentemente a empresa vai expressar seu apoio social e, obviamente, o aporte de recursos que ela faz a partir da decisão de apoiar, com base no perfil da empresa. (7)

Soares (2012) desenvolveu recentemente uma pesquisa sobre a RPS e o controle social do Conselho Estadual de Assistência Social (CEAS), na qual conclui que o funcionamento do programa RPS não está vinculado às diretrizes previstas na Política Nacional da Assistência Social (PNAS) e no SUAS. Segundo ela, o programa RPS representa um processo de refilantropização da Assistência, pois suas ações são desarticuladas, pontuais e não se baseiam em diagnósticos associados à Política Nacional de Assistência Social (PNAS). As entidades-âncoras, segundo a autora, possuem plena liberdade para formularem as suas carteiras de projetos e realizarem a captação dos recursos que irão assegurar a sua execução. Na avaliação de Soares (2012), o controle social realizado pelo Conselho Estadual de Assistência (CEAS) é falho e, em geral, os pareceres são aprovados desde que as entidades atendam as exigências formais previstas pelo programa. Em relação ao programa RPS, essa autora vai afirmar:

Reitera-se que a própria Âncora escolhe a demanda, em detrimento aos preceitos delimitados pela PNAS para conveniamento de projetos da rede privada socioassistencial do SUAS. Elas se criam, portanto, a partir das necessidades e vivência dos gestores, e o Estado se exime de seu papel de seleção das demandas mais urgentes da PAS [...]. (SOARES, 2012, p. 145)

A partir do momento em que ocorre a captação dos recursos destinados a uma carteira de projetos e a sua aprovação pelo CEAS, as entidades-âncoras abrem editais voltados à execução desses projetos por parte das organizações/entidades assistenciais. Estas se inscrevem nos editais e seus projetos são avaliados por uma câmara técnica⁸⁴ que vai dar um parecer acerca do projeto. Serão escolhidas para executar os projetos sociais aquelas organizações que estiverem de acordo com os requisitos do programa.⁸⁵

⁸⁴De acordo com o site da STDS, a câmara técnica “É um colegiado de caráter consultivo, constituído por nove representantes titulares e seus respectivos suplentes, sendo três (3) representantes do Governo do Estado, três (3) representantes de Entidades de Assistência Social e três (3) representantes de Entidades Empresariais, cuja responsabilidade é de análise de Projetos Sociais, emissão de pareceres e de encaminhamentos de acordo com a Lei”. Disponível em: <http://www.stds.rs.gov.br/conteudo.php?cod_conteudo=2055>. Acesso em: 28/04/2013.

⁸⁵Segundo as informações do site da STDS, para participar do programa RPS as organizações precisam: i) estar inscritas no Conselho Municipal de Assistência Social e/ou no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente; ii) ter registro de Utilidade Pública na Secretaria do Trabalho e do Desenvolvimento Social;iii) estar em situação regular junto ao INSS e à Fazenda Estadual. Disponível em: <http://www.stds.rs.gov.br/conteudo.php?cod_conteudo=2055>. Acesso em: 28/04/2013. Além desses requisitos, o coordenador da RPS afirmou que somente poderão integrar a RPS aquelas organizações que já se encontram, comprovadamente, em atividade a dois anos, de acordo com os registros nos respectivos conselhos municipais.

Na visão do ex-secretário, esse modelo possibilita alavancar os recursos para a área da assistência com um mínimo de burocracia. Os recursos captados são depositados diretamente nas contas das entidades – “não irão para o caixa único do estado” - e a gestão dos projetos permanece sob a responsabilidade da própria sociedade civil, através das entidades-âncoras. Segundo o entrevistado, esta forma de distribuição dos recursos adota um modelo republicano, pois é realizada sem favorecimentos de ordem ideológica. A seu ver,

[...] nós criamos um modelo [...] pra chegar de fato o recurso, com o mínimo de burocracia possível, nas ONGs em todo estado. Por critérios de mérito, mérito,... Então, criamos, por exemplo, um limitador em que era em torno de 30 mil reais por projeto, um teto, mas sem fixar um valor. As ONGs apresentavam os projetos. Então se criou um sistema de autogestão por parte da própria sociedade civil, isso é importante. Então, criamos a figura das organizações-âncora. (7)

Conforme o ex-secretário e o coordenador da RPS, esse formato adotado pelo programa permite qualificar as ações de responsabilidade social das empresas e, ao mesmo tempo, viabilizar a prestação de serviços na área da assistência e dar sustentabilidade às organizações sociais, historicamente dependentes de recursos financeiros escassos. Segundo os idealizadores do programa, a grande vantagem deste modelo está no fato de que os recursos financeiros captados para os projetos sociais irão diretamente para as organizações/entidades assistenciais, o que impede que sejam consumidos pela máquina pública.

Na visão do ex-secretário, o modelo adotado pela RPS rompe com os padrões tradicionais de relações patrimonialistas na administração pública no Brasil, na medida em que as escolhas das organizações/entidades assistenciais que receberão os recursos para executarem os projetos serão realizadas seguindo somente o critério do mérito. Segundo as palavras do entrevistado,

No Brasil o patrimonialismo se dá basicamente por dois grandes vieses: o viés tradicional, compadrio, com cargo de confiança dos amigos e, o outro, o viés ideológico, os sindicatos, os movimentos sociais, as ONGs ligadas a nossa ideologia e tal [...]. E as duas vertentes abrem espaços para a corrupção e eu, a minha ideia a primeira ideia com a rede parceria é criar um sistema, primeiro, uma mecânica, onde o dinheiro, o recurso público de fato fluísse para as ONGs, as ONGs de menor porte [que] tem pouca estrutura para captar recursos no mercado. (7)

Desde o seu início, portanto, o programa RPS foi pensado como uma forma de fazer frente a uma concepção de Estado considerada burocrática, centralizada, ineficaz, dominada por interesses corporativos dos funcionários públicos e por uma tradição patrimonialista. Embora esteja previsto na NOB/SUAS que um dos objetivos do Sistema é “integrar a rede pública e privada, com vínculo ao SUAS, de serviços, programas, projetos e benefícios”,⁸⁶ a única relação do programa RPS com a Política de Assistência é a submissão das carteiras de projetos elaborados pelas entidades-âncoras ao CEAS. Esse paralelismo não parece ter se instituído à toa, pois o modelo encampado pela RPS está em perfeita consonância com a estratégia adotada por alguns setores do Estado que apontam para a incapacidade do mesmo em prover serviços de qualidade à população e defendem a utilização dos processos de “publicização” nos setores sociais. Mesmo que haja a submissão dos projetos da RPS ao CEAS, a nosso ver, o programa se constitui como um modelo paralelo ao que vem sendo realizado através da Política de Assistência Social e suas instâncias de institucionalização.⁸⁷

4.2.1 As diretrizes do Programa Rede Parceria Social

Uma compreensão mais abrangente do programa exige um olhar sobre os princípios que embasaram a sua elaboração e a adoção do modelo em rede exposto anteriormente.

Conforme descrito na Revista Rede Parcerias Sociais, o programa vai reunir os

⁸⁶Inciso VIII do Art. 2º da RESOLUÇÃO Nº 33, DE 12 DE DEZEMBRO DE 2012 que aprovou a NOB/SUAS.

⁸⁷O trabalho de SOARES (2012) analisa detalhadamente esse paralelismo da RPS em relação à política de assistência.

[...] aspectos fundamentais desse novo tipo de relação que se estabelece entre Governos, Empresas e Organizações Sociais. As palavras-chave são **Parceria** (entre esferas de governo, entre governo, empresas e ONGs, universidades, pessoas); **Solidariedade**, como o reconhecimento humano e ético das necessidades das populações menos favorecidas; **Descentralização** das ações, para atingir a todos, com mais eficiência e eficácia, **Formação de Capital Social**, incentivando a capacidade associativa, a consciência cívica, os valores éticos e o grau de confiança dos cidadãos, **Formação de Capital Humano**, qualificando os atuais agentes e formando novos atores para atuar no desenvolvimento de organizações e do Estado como um todo (*Revista Rede Parcerias Sociais*, 2009, p. 7).

Percebe-se, claramente, que o programa RPS foi estruturado sobre a perspectiva do estabelecimento de parcerias público-privadas para o desenvolvimento de projetos na área da assistência, envolvendo as organizações da sociedade civil e os atores empresariais em várias fases do processo, desde o planejamento e a elaboração dos projetos, passando pelo financiamento, acompanhamento e avaliação das ações desenvolvidas.

Abaixo citamos dois trechos da entrevista com o ex-secretário Fernando Schüller, nos quais ele expressa as ideias principais sobre as quais o programa foi erigido:

Acho que a Rede [...] era toda baseada nessas ideias de estimular a parceria público-privada, de ter um sistema republicano de distribuição, impessoal, baseado no mérito, descentralizado, pouca burocracia e que possibilitasse a formação do tal capital social, ta certo, que é capacidade das empresas trabalhar junto com as ONGs. (7)

A Rede Parceria sempre teve a ideia de empoderamento do terceiro setor, de descentralização de recursos, diminuição do custo burocrático das ONGs, de ativação dessa relação público-privada, e também de educação das empresas. (7)

Objetivando enfatizar as mudanças ocorridas no campo da assistência nos últimos 30 anos, o coordenador do programa RPS vai afirmar que as ações sociais, em grande parte, deixaram de ser desenvolvidas de forma desarticulada, pontual e sem a previsão de recursos orçamentários. Essas características das ações, a seu ver, faziam parte de uma perspectiva assistencialista e clientelista, predominante no campo da assistência naquele período. Ele descreve essa situação de desarticulação entre as organizações/entidades assistenciais, os empresários e representantes do poder público, da seguinte forma:

Tinha de um lado, as entidades, hiperdependentes das benesses e do favoritismo de um assistencialismo barato do poder público, na pessoa de deputados, vereadores, e até secretário [...]. De outro lado, esses políticos fazendo críticas aos empresários que sonegavam impostos [...]. Os empresários fazendo críticas aos governos que não davam conta das políticas sociais ou das políticas de segurança, de educação [...]. As entidades também olhando para esses empresários: “poxa, tu não vai me dar um dinheirinho?” Era assim que eu enxergava tá, eu fazia parte desse olhar. Era sempre um desafio grande tu marcar entrevista com um empresário, apresentar proposta de pedido de apoio, o mais duradouro possível e tu marcar uma audiência com um homem público, pra dizer olha a sua verba oficial para destinar pra instituições, coloca a minha no meio. (8)

A seu ver, esse processo começa a ser alterado nos anos 1990 com as exigências, por parte do Estado, da realização dos fóruns municipais e a criação dos respectivos Conselhos Municipais da Assistência Social (CMAS) e dos Conselhos Municipais da Criança e do Adolescente (COMDICA). Em decorrência disso, as organizações/entidades sociais foram obrigadas a buscar uma maior articulação e viabilizar um trabalho em conjunto. Nesse sentido, o entrevistado irá afirmar:

Se até então as instituições de assistência social viviam cada uma no seu gueto, cada uma no seu canto (e muitas até hoje fazem isso), elas foram obrigadas pelo Estatuto [ECA] a montar um fórum de entidades no seu município. [...]. Considerando o histórico das entidades que vinham de várias origens, vários credos e viviam competindo nas antessalas de empresários, e nas antessalas de homens de Estado e de municípios. [...]. Na hora que elas tiveram que montar um fórum, para desse fórum escolher um conselho, representado [...] por elas inclusive, elas passaram a ter uma aproximação maior. (8)

Esse olhar retrospectivo do Coordenador serve para evidenciar, na sua narrativa, a ruptura promovida pelo programa RPS ao reunir diferentes atores que atuavam historicamente de forma desarticulada no campo da assistência. Segundo ele, a rede proporciona um processo de aprendizado mútuo entre os atores envolvidos, pois eles poderão se beneficiar de experiências bem sucedidas (“as boas práticas”) desenvolvidas por outras organizações sociais, entidades-âncoras e empresas. O conceito utilizado para explicar esse processo de busca contínua de melhorias dos processos organizacionais é o de “*benchmarking*”, conceito trazido da administração de empresas para pensar as mudanças na área social.

O caráter inovador também é ressaltado pela *Revista Rede Parcerias Sociais* (2009), na qual o programa RPS é descrito como uma novidade em termos de desenvolvimento social, pautado no fortalecimento do Terceiro Setor. Dentro

desse novo paradigma, romper-se-ia com a dependência das organizações do Terceiro setor em relação ao Estado, através da viabilização da sua sustentabilidade e autonomia. De acordo com a Revista,

De uma lógica da assistência, com um Terceiro Setor dependente dos recursos governamentais e desarticulado, a Rede Parceria Social objetiva promover uma lógica de desenvolvimento, com autonomia e interatividade de todos os atores, dando início a um novo momento na trajetória do setor social no Rio Grande do Sul: um momento de modernidade, qualificação, inserção no ambiente internacional. Um momento de planejamento sólido e conquista de objetivos conjuntos (*Revista Rede Parcerias Sociais*, 2009, p. 8).

4.2.2 Objetivos e iniciativas do Programa Rede Parceria Social

Conforme o material de divulgação do programa, os objetivos da Rede Parceria Social são os seguintes:

- Otimizar os recursos destinados pelas empresas privadas à ação social;
- Potencializar a atuação das entidades sem fins lucrativos;
- Melhorar a atuação tradicional do Estado na área, otimizando resultados e soluções;
- Criar condições para incrementar a sustentabilidade do Terceiro Setor (SECRETARIA DA JUSTIÇA E DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL, 2009, s.p.).

Ainda segundo o mesmo material, o programa foi constituído para desenvolver três tipos de iniciativas complementares, conforme a descrição a seguir:

CARTEIRA DE PROJETOS SOCIAIS: Regulada pelo Governo Estadual, a Carteira é formada por projetos propostos por entidades civis organizadas que coordenam seu desenvolvimento em conjunto com entidades parceiras espalhadas por todo o Estado, disseminando recursos e conhecimento.

FUNDAÇÃO E FUNDO GERAÇÕES: A Fundação Gerações, uma instituição privada, administra o Fundo Gerações. Este é formado por doações espontâneas e por 5% dos valores destinados para projetos sociais por empresas privadas, sejam eles de forma direta ou através da Lei da Solidariedade. O foco é a sustentabilidade do terceiro setor.

OBSERVATÓRIO DO TERCEIRO SETOR E DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL: Um centro produtor e distribuidor de conhecimento e de qualificação de prestadores de serviços no terceiro setor, que vai oferecer cursos e realizar estudos sobre a área, além de prospectar recursos no Brasil e no mundo (SECRETARIA DA JUSTIÇA E DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL, 2009, s.p.).

Na opinião do ex-secretário, o Fundo Gerações constitui-se uma novidade no Brasil, embora esse modelo já seja utilizado em outros países, sobretudo nos EUA. A criação desse fundo, formado a partir de doações de empresas, visa dar sustentabilidade financeira às organizações da sociedade civil, evitando a sua

dependência dos recursos estatais e de empresas. A respeito desse fundo, o entrevistado irá dizer,

Precisamos fortalecer as organizações da sociedade civil, pra que elas tenham mais proteção, independência em relação às empresas e o Estado. Eu via assim as empresas e o Estado, muito parecidos como fontes de financiamento. As ONGs como centro do processo. Na minha opinião, as ONGS precisam ter várias fontes de financiamentos, recursos, pra não depender de ninguém. [...]. É muito complicado. Isso vale para qualquer empresa, aliás, qualquer organização. Então, se para você, ter fundo é importante, ter sócio pessoa física é importante, ter um amalgama de fontes e, daí, exige gestão. Tem que ter gestão. (7)

Pode-se perceber claramente que, na posição do ex-secretário, a garantia de sustentabilidade financeira e institucional das organizações do Terceiro Setor está muito vinculada ao seu processo de gestão organizacional, tanto no caso das grandes fundações e organizações como das pequenas. Quanto maior o número de fontes de recursos, mais gestão se faz necessária. A seu ver,

Nas duas hipóteses tu vai precisar de gestão. Se tu nasce grande, com o endowment, entender de finanças, vai ter que ter um conselho de administração [...], como se aplica o dinheiro, prestar contas, vai pro Ministério Público....Se tu nasce pequenininho, pior ainda, vai ter que ter muito mais gestão. (7)

4.2.3 Crítica ao Sistema Único da Assistência Social

Embora já tenhamos mencionado que o modelo construído em torno do Programa Rede Parceria Social se assenta na oposição a outra concepção, na qual o Estado é interpretado como o ente responsável pela formulação e implementação das políticas públicas, nessa parte do capítulo iremos analisar os fragmentos das entrevistas em que aparecem as críticas dos formuladores do programa à Política de Assistência, permitindo compreender melhor o antagonismo entre as duas posições.

Na entrevista com o ex-secretário Fernando Schüller, ele vai dizer que se trata de

[...] duas vertentes de um certo pensamento sobre o papel do Estado na área social cuja, vamos dizer assim, a equação, talvez nunca se feche no Brasil porque, de um lado, tem uma ideia que o Estado, através [...] da máquina pública, deva criar uma malha estatal de repartições públicas, os CRAS, os CREAS, com funcionários públicos de carreira subordinados ao RJU [Regime Jurídico Único] e que vai dar conta da assistência social. [...] Sem prejuízo da própria estrutura jurídica do SUAS, [...] tá previsto a participação do terceiro setor, da sociedade civil e assim por diante. Acho que o país já caminha a um bom tempo, e deve continuar caminhando no futuro para um sistema de uma convivência mútua de entrosamento, entre uma malha de entidades da sociedade civil, parceria público-privada, através de incentivo fiscal, através de repasses do governo, Lei das OSCIPS, Lei das OS, diversas estruturas. (7)

Na perspectiva do ex-secretário, o modelo construído com base no pressuposto de que o Estado deve ser o responsável pela provisão dos serviços na área social é equivocado, pois as organizações da sociedade civil realizam estas atividades a um custo muito menor do que os órgãos vinculados ao Estado e com maior eficiência nos seus resultados. Se referindo à implementação das estruturas previstas no SUAS, ele adverte:

[...] acho que a estrutura dos CRAS e dos CREAS com o tempo ela precisa ser muito bem dosada, pra não se transformar em uma grande máquina concentradora de renda do setor público. [...] A malha estatal, isso é importantíssimo registrar, a malha estatal de prestação de serviços sociais ela é muito cara comparativamente à malha da prestação de serviços sociais das ONGS, privada [...]. (7)

O coordenador do programa, Daltro Garcia, vai reiterar esta crítica à provisão dos serviços através de instituições do Estado, afirmando:

Todos os homens públicos com o mínimo de informação sabem que quando o Estado se mete a fazer diretamente uma ação, digo obrigatória, gasta mais e faz mal feito. Na assistência social é notório. [Basta olhar] o cálculo de um jovem na Fase, adolescente, ou uma criança na Fase, e pergunta quanto custaria em um abrigo particular. É gritante a diferença. (8)

Entre as razões elencadas pelos formuladores do programa para explicar os problemas observados na gestão pública na área da assistência, duas se destacaram: a estabilidade dos funcionários públicos e a impossibilidade de responsabilização dos setores da administração pública (repartições públicas). Com relação ao primeiro aspecto, o ex-secretário irá pontuar,

Quem privatiza realmente os serviços sociais são as corporações da assistência social, não há uma privatização mais perversa do que oferecer uma estabilidade do emprego para um funcionário, e isso que é função pública, quando ele acha que não tem que trabalhar, ele não trabalha, quando ele acha que tem que tirar uma licença saúde [...], ele tira. Isso, na minha opinião, é a privatização realmente perversa, feita pelas corporações do próprio setor público que usam esse discurso ideológico que não serve pra nada. (7)

Em relação ao modelo de gestão do Estado, o entrevistado vai enfatizar que se trata de um “não modelo”, já que as repartições públicas não podem realizar operações que exijam responsabilização jurídica. Nesse aspecto, o entrevistado dirige a sua crítica à estrutura organizacional e jurídica do Estado, dizendo:

Qual é o modelo de gestão do Estado? [...] Juridicamente é chamado de repartição pública e se tu pegar do ponto de vista jurídico, ele é um não modelo, porque não tem CNPJ, não é pessoa jurídica, não tem, portanto, responsabilidade jurídica, não tem conta bancária, ele não faz nenhuma operação. [...] Criamos um Estado que não funciona, criamos uma ideologia para justificar esse Estado, interesse público, privatizações, essa conversa toda [...]. (7)

Na visão do ex-secretário, o processo de contratação das organizações da sociedade civil não significa uma privatização dos serviços do Estado, pois essas organizações atuam no espaço público, o qual não pode ser restringido à esfera estatal. Nesse sentido, ele critica a abordagem, bastante recorrente entre os autores que adotam uma perspectiva marxista e neomarxista, segundo a qual as contratações das ONGs significariam um processo de desresponsabilização do Estado em relação às políticas sociais ou, em outras palavras, de privatização do espaço público. Em relação a esta questão, ele vai advertir:

Há um certo discurso, na minha visão, ideológico, equivocado, no Brasil, [que] produz uma falsa equivalência entre o público e o estatal. Então, pra que haja uma assistência social pública, precisa ser gerenciada pelo Estado e aí se faz, em minha opinião [...] uma pequena delinquência teórica que é esquecer o custo. Por exemplo, ninguém questiona os custos, mesmo que tu tenha lá a FPE [Fundação de Proteção Especial], que custa 50 milhões, uma estatal. Os políticos gostam, porque os políticos indicam os cargos de confiança pra administrar, as corporações gostam, porque têm toda malha de servidores públicos estáveis, usando das suas benesses, os sindicatos e os políticos juntos formam o discurso, e os intelectuais, geralmente ligados à universidade estatal, fazem esse amálgama ideológico desse negócio, falando da privatização, então, é um jogo perfeito. Agora, os pobres mesmo, eles que precisam mesmo, os pobres, as famílias pobres, essas que precisam, não tem voz, não tem ideólogos, não fazem protesto. (7)

Na visão do entrevistado, o discurso não ideológico é aquele baseado em “critérios de resultados”, ou seja, o programa/projeto escolhido será aquele que apresentar a melhor relação custo-benefício. A seu ver, isto significa adotar uma perspectiva dialógica, habermasiana, na qual vence quem fornecer o melhor argumento. Nas suas palavras: “*A ideologia é desmascarada pelo diálogo lógico*” (7).

Nesse sentido, o entrevistado sugere que se avaliem concretamente as possibilidades e os resultados já alcançados para que se possam construir alternativas mais eficazes. A esse respeito, ele indaga:

[...] tem um modelo melhor que esse da repartição pública pra funcionar lá na ponta? Na minha opinião, o modelo de contratualização com as entidades sociais ele é melhor. Precisa ser bem feito. Tem que ter essas coisas que a Rede tem: caráter republicano, seleção por mérito, acompanhamentos, e tal. Na minha opinião, a rede ainda tem de maneira muito, muito preliminar, ela está iniciando esse processo. (7)

Ao mesmo tempo em que denuncia o SUAS como um sistema carregado de ideologia, na medida em que se baseia numa “visão estadista e antiprivatista”, o ex-secretário afirma que a Rede Parceria Social não tem ideologia, pois é um sistema técnico que integra visões de diferentes atores, mesmo daqueles setores tradicionalmente vinculados à esquerda.

4.3 Perfil das organizações sociais que compõem a Rede Parceria Social no RS – 2008-2010

Nesta terceira parte, iremos analisar os resultados de um *survey* aplicado às 344 organizações sociais que participaram das três primeiras edições do programa Rede Parceria Social (RPS), no RS, entre 2008 e 2010.⁸⁸ Com o objetivo de alcançar uma maior efetividade em termos das respostas obtidas, realizaram-se contatos telefônicos com todas as organizações da RPS antes do envio do formulário, o qual foi encaminhado posteriormente pela internet. Após o prazo estipulado para a devolução dos formulários através da internet, efetuou-se um

⁸⁸Este número de organizações resultou da averiguação, realizada por e-mail e através de contatos telefônicos, com todas as organizações que constavam em uma lista fornecida pela Secretaria da Justiça e do Desenvolvimento Social do RS como participantes das três primeiras edições do Programa RPS. Verificaram-se alguns problemas nessa listagem referentes à duplicação de registros e a informações incorretas com relação à participação das organizações/entidades no programa RPS. Nesses casos, efetuaram-se as correções necessárias na base de dados.

segundo contato telefônico com as organizações que ainda não haviam respondido ao questionário. Por intermédio desses procedimentos, conseguiu-se obter 107 respostas, ou seja, 31,10% do total de organizações envolvidas no programa naquele período.⁸⁹

Os resultados de nosso *survey* serão comparados com os resultados de outras pesquisas realizadas no Brasil nos anos 2000, acerca do universo das organizações/entidades privadas sem fins lucrativos.⁹⁰ Em 2002 foi desenvolvida pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em parceria com o Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA), a Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais (ABONG) e o Grupo de Institutos, Fundações e Empresas (GIFE), uma primeira pesquisa sobre as Fundações Privadas e Associações Sem Fins Lucrativos no Brasil (FASFIL). Esta pesquisa foi realizada novamente em 2005 (IBGE, IPEA, GIFE e ABONG, 2008) e 2010 (IBGE, IPEA, GIFE e ABONG, 2012), reunindo o mesmo conjunto de parceiros. As investigações sobre as FASFIL basearam-se no Cadastro Central de Empresas (CEMPRE), no qual constam todas as organizações do país que se encontram inscritas no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica – CNPJ, do Ministério da Fazenda. Segundo as informações técnicas da pesquisa FASFIL 2005 (IBGE, IPEA, GIFE e ABONG, 2008), esse cadastro integra todas as organizações que declararam exercer atividade econômica no ano de referência, o que abrange empresas privadas, órgãos da administração pública e instituições privadas sem fins lucrativos. São as informações desse último grupo que constituirão o universo investigado pelas diversas pesquisas sobre as FASFIL, após passarem por um processo de depuração, no qual são excluídas aquelas organizações que não contemplem, simultaneamente, os seguintes critérios:

⁸⁹A pesquisa não foi realizada a partir da constituição de uma amostra, pois encaminhamos o formulário para todas as organizações integrantes do universo investigado. Mesmo assim, o erro amostral foi calculado em torno de 7,9%, considerando-se 108 casos, com um Intervalo de confiança de 92,1%. O percentual de retorno foi considerado positivo, pois, em pesquisas realizadas através de e-mail ou internet, em geral o percentual de resposta é muito baixo. Para maiores informações a esse respeito, consultar Malhotra (2006).

⁹⁰A finalidade dessas comparações é demonstrar que, apesar de termos investigado apenas as organizações que participaram de um programa específico desenvolvido pelo governo estadual do RS e não a totalidade das organizações e fundações sem fins lucrativos atuantes nesse estado, os resultados que encontramos são bastante similares àqueles apresentados pelas pesquisas FASFIL 2010 e PEAS 2006 e nos auxiliam na compreensão de algumas tendências que detectamos em nossa investigação.

- I – PRIVADAS, não integrantes, portanto, do aparelho de Estado;
- II – SEM FINS LUCRATIVOS, isto é, não distribuem lucros entre seus membros;
- III – INSTITUCIONALIZADAS, isto é, legalmente constituídas;
- IV – VOLUNTÁRIAS, na medida em que podem ser constituídas livremente por qualquer grupo de pessoas, isto é, a atividade de associação ou de fundação da entidade é livremente decidida pelos sócios ou fundadores,
- V – AUTOADMINISTRADAS ou capazes de gerenciar suas próprias atividades.⁹¹

De acordo com o IBGE, IPEA, GIFE e ABONG (2008), esses critérios foram estabelecidos pela Divisão de Estatísticas das Nações Unidas em conjunto com a Universidade John Hopkins, em 2002.⁹² Essa orientação metodológica tem sido utilizada em todas as pesquisas FASFIL para garantir a comparabilidade dos dados nacionais em relação àqueles pesquisados para outros países. No caso brasileiro, esses critérios correspondem a três figuras jurídicas conforme o novo Código Civil: associações, fundações e organizações religiosas (IBGE, IPEA, GIFE e ABONG, 2008).

Com base nesses critérios, são consideradas como FASFIL as entidades brasileiras enquadradas nas seguintes categorias: i) Organização Social (OS), ii) Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPS), iii) Outras fundações mantidas com recursos privados, iv) Filial, no Brasil, de fundação ou associação estrangeira, v) Organização Religiosa, vi) Comunidade Indígena, vii) Outras formas de associação (IBGE, IPEA, GIFE e ABONG, 2008). Essas fundações privadas e associações sem fins lucrativos no Brasil, no ano de 2010, totalizavam cerca de 290.700 organizações (IBGE, IPEA, GIFE e ABONG, 2012)⁹³ Nossos

⁹¹ Uma das implicações do emprego destes critérios é a exclusão dos Sindicatos do universo de organizações sociais abrangidas pela pesquisa FASFIL, uma vez que estes não são entidades de vinculação voluntária. Para uma análise da pesquisa FASFIL e de algumas implicações da metodologia utilizada, ver Landim (2005).

⁹² Conforme o IBGE, IPEA, GIFE e ABONG (2008), esses critérios encontram-se sistematizados no "*Handbook on Non-Profit Institutions in the System of National Accounts*" (Manual sobre as Instituições sem Fins Lucrativos no Sistema de Contas Nacionais).

⁹³ No caso da pesquisa FASFIL 2010 (IBGE, IPEA, GIFE e ABONG, 2012), foram feitas algumas reformulações metodológicas para "[...] incorporar novos critérios para seleção de unidades ativas no CEMPRE, banco de dados utilizado como base do estudo, e, ainda, absorver as mudanças introduzidas com a implementação da Classificação Nacional de Atividades Econômicas – CNAE 2.0, que contribui na determinação da finalidade das entidades" (IBGE, IPEA, GIFE e ABONG, 2012, s. p.).

dados serão comparados com os resultados obtidos na última pesquisa FASFIL, realizada em 2010.

Além das pesquisas mencionadas, em 2006 foi realizada a Pesquisa das Entidades de Assistência Social Privadas sem Fins Lucrativos – PEAS 2006, através de um convênio entre o IBGE e o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Esta pesquisa, voltada a subsidiar a implantação do SUAS, também utilizou a base de dados do CEMPRE, mas seu universo se restringiu somente àquelas organizações que se declararam como prestadores de serviço de assistência social, as quais somavam, em 2006, 33.077 entidades no Brasil (IBGE, MDS, 2007). Dessas organizações, somente 16.089 foram efetivamente pesquisadas, pois as demais organizações cadastradas foram desconsideradas por apresentarem vários tipos de incorreções nos seus cadastros.⁹⁴ Segundo o IBGE, IPEA, GIFE e ABONG (2008), cabe destacar a falta de precisão no entendimento geral sobre o que seja o campo de atuação da assistência social, pois 29,9% das entidades que se cadastraram no CEMPRE como de assistência social, não se enquadravam nos serviços considerados como de política de assistência social pelo MDS. Esta observação evidencia as dificuldades de se estabelecerem fronteiras que permitam delimitar claramente os atores sociais integrantes desse campo de atividades, posto que eles são extremamente heterogêneos e formados a partir de campos identitários diversos, embora estejam atuando, lado a lado, na execução de várias políticas públicas que vem sendo implementadas recentemente no Brasil.

Além dessas pesquisas do IBGE, também utilizamos duas pesquisas realizadas pela ABONG em 2010, intituladas “ABONG: panorama das associadas” (ABONG, 2010a) e “Sustentabilidade das ONGs no Brasil: acesso a recursos privados” (ABONG, 2010b). No entanto, no caso dessas pesquisas, deve-se fazer a ressalva de que o universo pesquisado refere-se apenas às suas associadas, o que vai se refletir nos resultados apresentados, posto que o perfil das organizações associadas à ABONG não representa o universo das organizações sem fins lucrativos no Brasil. No caso das organizações que integraram o programa Rede Parceria Social nas suas três primeiras edições, vamos encontrar tanto organizações que se enquadram no perfil de entidades assistenciais, constituídas

⁹⁴ Para maiores informações ver PEAS 2006 (IBGE, MDS, 2007).

como prestadoras de serviços na área da assistência social, como aquelas que se enquadram no perfil das associadas da ABONG, construídas sob a égide da defesa de direitos e da *advocacy*. Inclusive, conforme evidencia o trabalho recente de SOARES (2012), diversas organizações que participaram do programa RPS desenvolveram projetos sociais que não poderiam ser enquadrados dentro da política de assistência. Essa informação permite perceber a complexidade que envolve as delimitações desse campo da assistência social, tanto no que tange a diversidade das organizações que nele atuam, como em relação à classificação das suas ações.

4.3.1 As organizações que integram o Programa Rede Parceria Social/RS frente ao contexto nacional

Segundo os dados coletados pelo IBGE, IPEA, GIFE e ABONG (2012), no seu estudo referente às Fundações Privadas e Associações Sem Fins Lucrativos no Brasil 2010 - FASFIL 2010 - a distribuição das cerca de 290.700 organizações existentes no país se dava de forma bastante irregular, sendo que a maior parte das organizações concentrava-se no Sudeste (44,2%), sobretudo no Estado de São Paulo, vindo posteriormente a Região Nordeste (22,9%) e, em terceiro lugar, a Região Sul. No caso dessa última região, a pesquisa chama a atenção para o fato do percentual de organizações serem significativamente superior ao percentual correspondente à região em termos de distribuição populacional, perfazendo, respectivamente, 21,5% e 14,4%.

Embora as pesquisas anteriores (FASFIL 2002 e FASFIL 2005), tenham apontado a década de 1990 como o período de maior incremento no número de fundações e associações sem fins lucrativos no Brasil, a pesquisa FASFIL 2010 (IBGE, IPEA, GIFE e ABONG, 2012), demonstrou que a década de 2000 superou a década anterior em cerca de 10%, pois 40,8% do total das organizações foram criadas nos anos 2000, enquanto que nos anos 1990 este percentual foi de 31%.⁹⁵ No entanto, esse crescimento se deu de forma desigual entre as grandes regiões brasileiras. A partir dos anos 1990, a Região Sul perde a 2ª posição em termos do

⁹⁵ De acordo com a FASFIL 2010 (IBGE, IPEA, GIFE e ABONG, 2012), a idade média das organizações é de 14,4 anos e a mediana 12 anos.

número de organizações e fundações criadas a cada década para a Região Nordeste, a qual passa a apresentar um crescimento expressivo em relação à criação de organizações sociais. Esse dado corrobora as informações que obtivemos através de entrevistas com membros de ONGs no RS, sobretudo das ONGs de defesa de direitos, nas quais se relata a transferência dos recursos oriundos da cooperação internacional para os estados do Nordeste no final dos anos 1990. Segundo os dados da FASFIL 2010 (IBGE, IPEA, GIFE e ABONG, 2012), o Nordeste concentra as organizações criadas mais recentemente e com menor número de pessoas ocupadas, enquanto as regiões Sudeste e Sul concentram as organizações mais antigas e com maior número de pessoas ocupadas. Se formos comparar as organizações em relação às áreas em que atuam, a Região Nordeste se sobressai nas organizações de desenvolvimento e defesa de direitos, vindo em seguida a Região Sudeste e a Região Sul. O contrário ocorre ao visualizarmos as organizações prestadoras de serviços de assistência, onde despontam, nos primeiros lugares, as regiões Sudeste e Sul. As associações sem fins lucrativos que mais cresceram no Brasil na última década (2001-2010) foram as Religiosas (27%), vindo em seguida as Associações profissionais (16,6%) e aquelas voltadas ao Desenvolvimento e Defesa de Direitos (14%). Contudo, se observarmos os dados referentes às décadas anteriores, 31,8% das organizações religiosas foram criadas na década de 1980 e 24,4% na década de 1990. Ou seja, o crescimento de agora é menos significativo do que já foi em períodos anteriores, embora ainda seja significativo. Já as organizações que prestam serviços de assistência demonstraram, pelo contrário, um movimento de diminuição no ritmo de crescimento nas últimas décadas quando representavam, respectivamente, 12,5% (década de 1980), 10,4% (década de 1990) e 8,7% (década de 2000) do total de organizações criadas em cada período.

De acordo com a FASFIL 2010 (IBGE, IPEA, GIFE e ABONG, 2012), as associações e fundações que prestam serviços na Assistência representam apenas 10,5% do universo das FASFIL, somando 30.414 entidades no país. A referida publicação acentua que essas entidades não se encontram distribuídas de acordo com os indicadores de pobreza no país, pois 76,6% delas estão localizadas nos estados das regiões Sul e Sudeste. No RS, as fundações e associações sem fins

lucrativos somavam, em 2010, 25.377, o que representava 8,7% das organizações oficialmente registradas no país.

Outro elemento investigado através da FASFIL 2010 está relacionado ao número de pessoas ocupadas nesse universo associativo. A pesquisa revelou que 87,3% das organizações são pequenas, ou seja, tem menos de cinco pessoas ocupadas assalariadas e, no outro extremo, 1,2% das organizações possuem mais de 100 empregados. As entidades que prestam serviços de Assistência social apresentam uma média nacional de 10,2 assalariados por entidade, pois o tipo de atendimento que realizam demanda um número mais elevado de empregados. Em termos gerais, pode-se dizer que as organizações que mais crescem hoje são as religiosas, vindo em seguida, as profissionais e as de defesa de direitos. Essas organizações têm surgido, sobretudo, na Região Nordeste e apresentam um quadro enxuto de profissionais (até cinco pessoas).

4.3.2 Os dados da Rede Parceria Social

A seguir, iremos expor os principais resultados do *survey*, realizado em 2011, envolvendo todas as organizações sociais que integraram o Programa Rede Parceria Social no RS, nas suas três primeiras edições, referentes aos anos de 2008, 2009 e 2010. A primeira etapa da pesquisa consistiu na elaboração de uma lista das organizações/entidades que constavam como executoras dos projetos dentro do programa RPS, a qual foi montada a partir dos dados fornecidos pela Secretaria da Justiça e do Desenvolvimento Social do RS. Em um segundo momento, realizou-se contato telefônico com todas as organizações contidas nessa listagem, a fim de esclarecer, junto às suas coordenações, sobre os objetivos da pesquisa e conferir os endereços eletrônicos para o envio dos formulários. Esse contato prévio permitiu a realização de correções na base de dados, pois existiam casos de duplo registro (a mesma organização com nomes fantasia distintos) e de organizações que afirmavam não ter participado do programa. Paralelamente a esse processo, construiu-se o instrumento de pesquisa (em anexo), que resultou em um questionário contendo vinte questões fechadas, voltadas à caracterização das organizações sociais (vínculos com outras instituições, número de integrantes, data de fundação, público-alvo das ações), inserção no programa RPS, acesso a fontes

de recursos para assegurar a sustentabilidade da organização e o desenvolvimento dos projetos sociais, principais formas de alteração do trabalho social, entre outros aspectos.

Posteriormente, enviou-se, por meio de endereço eletrônico,⁹⁶ a carta de apresentação e o questionário, o qual deveria ser preenchido por um membro da coordenação da organização/entidade social ou por algum outro componente indicado para esta incumbência.⁹⁷ Fizemos, ainda, um segundo contato telefônico com aquelas organizações que ainda não haviam respondido a pesquisa. Por fim, construiu-se uma base de dados que permitiu a realização de uma análise estatística descritiva, apresentada nas tabelas abaixo.

Dentre as 344 organizações civis que participaram do programa RPS entre 2008 e 2010, 107 responderam ao nosso questionário, o que representa 31,10% do universo investigado.

Observando-se os dados da Tabela 1, descrita a seguir, pode-se perceber que 26,42% dentre as 107 organizações respondentes, foram criadas entre 1991 e 2000, 19,81%, na década de 1980 e, apenas 14,15%, entre 2001-2010. Embora os nossos dados não representem uma amostra do universo associativo no RS, pode-se estabelecer uma aproximação entre as informações disponibilizadas pela FASFIL 2010 e os resultados que encontramos. O RS não acompanhou o crescimento, nos anos mais recentes, no número de fundações privadas e associações sem fins lucrativos no país, pois esse crescimento esteve mais associado às organizações religiosas (28,5%) e as associações de defesa de direitos e interesses dos cidadãos⁹⁸ (30,6%), as quais se concentraram, preponderantemente, nos estados do Sudeste e do Nordeste, respectivamente (IBGE, IPEA, GIFE e ABONG, 2012).

⁹⁶ Como ferramenta de pesquisa utilizou-se o *Google Docs*, o qual permitiu a construção e o envio do formulário via e-mail para todas as organizações que integraram o programa no período investigado. Esta ferramenta também facilitou o tratamento estatístico dos resultados da pesquisa, pois as respostas, encaminhadas pela internet, foram incorporadas diretamente em uma planilha do Excel.

⁹⁷ Na maioria dos casos, o preenchimento do formulário foi realizado por um membro da própria coordenação ou pelos assistentes sociais que trabalhavam na organização no período pesquisado.

⁹⁸ De acordo com a "Análise dos Resultados" da FASFIL 2010 (IBGE, IPEA, GIFE e ABONG, 2012), neste grupo estão incluídos os seguintes subgrupos: Associações de moradores, Centros e associações comunitárias, Desenvolvimento rural, Emprego e treinamento, Defesa de direitos de

TABELA 1

Organizações que integraram a RPS entre 2008-2010, conforme o ano de fundação

ANO DE FUNDAÇÃO	Nºs absolutos	%
Até 1940	6	5,66
Entre 1941 e 1950	5	4,72
Entre 1951 e 1960	3	2,83
Entre 1961 e 1970	11	10,38
Entre 1971 e 1980	15	14,15
Entre 1981 e 1990	21	19,81
Entre 1991 e 2000	28	26,42
Entre 2001 e 2010	15	14,15
Entre 2011 e	2	1,89
TOTAL	106	100,00

Fonte: tabela elaborada pela autora com base nos resultados do *survey* realizado para esta pesquisa

Na Tabela, 2 exposta abaixo, verificou-se que em relação aos grupos beneficiários das ações sociais desenvolvidas pelas organizações civis, também chamados de “públicos-alvo”, há uma expressiva concentração nas ações destinadas ao segmento adolescente (25,74%) e ao segmento infantil (22,79%), os quais representam, conjuntamente, 48,53% do público-alvo das organizações envolvidas. Em seguida, são mencionadas as “mulheres” e os “portadores de necessidades especiais”, representando cada um, 15,81% do total. Cabe observar que as organizações, muitas vezes, prestam atendimento a mais de um segmento populacional, o que apareceu claramente nos nossos resultados.

Segundo os dados da PEAS 2006 (IBGE, MDS, 2007), as entidades de assistência social que atuam no RS atendem, preferencialmente, ao público infantil (51%), enquanto que em outros estados se sobressaem, em primeiro lugar, os atendimentos ao público adolescente. Nos dados que coletamos, o público adolescente alcançou um percentual levemente superior ao segmento das crianças.

TABELA 2

Organizações que integraram a RPS entre 2008-2010, conforme os beneficiários das ações sociais

BENEFICIÁRIOS DAS AÇÕES SOCIAIS	N ^{os} Absolutos	%
Portadores de necessidades especiais	43	15,81
Crianças	62	22,79
Adolescentes	70	25,74
Idosos	25	9,19
Mulheres	43	15,81
Outros grupos sociais	29	10,66
TOTAL	272	100,00

Fonte: tabela elaborada pela autora com base nos resultados do *survey* realizado para esta pesquisa

Obs.: a questão permitia a múltipla escolha.

Quando indagadas a respeito dos vínculos com outras instituições, das 103 organizações sociais que responderam a esta questão, 55,33% (57 organizações) afirmaram possuir vínculos, enquanto 44,67% disseram que não possuem. Conforme descrito na Tabela 3 a seguir, entre as 57 organizações que possuem algum tipo de vínculo com outras instituições, 23,45% apresentam vinculações com instituições religiosas e, dentre essas, 95,04% afirmaram ter ligações com a Igreja Católica. Esse dado demonstra que os vínculos religiosos que tanto marcaram as organizações assistenciais no Brasil ainda se fazem presentes, sobretudo em relação ao catolicismo. Por outro lado, chama a atenção o fato de ter aparecido em segunda colocação, com 16,04%, os vínculos das organizações com empresas privadas e públicas. Ao que tudo indica, essa resposta foi associada ao recebimento de recursos dessas fontes, as quais têm crescido nos últimos anos (ABONG, 2010a).

TABELA 3

Vínculos estabelecidos pelas organizações que integraram a RPS entre 2008-2010, conforme o tipo de vínculo com outras instituições

VÍNCULOS COM OUTRAS INSTITUIÇÕES	N^{os} Absolutos	%
Religiosas	19	23,45
Empresas privadas	13	16,04
Empresas públicas	13	16,04
Sindicatos	1	1,23
ONGs	12	14,81
Organismos e agências de cooperação internacional	3	3,70
Outras instituições	20	24,69
TOTAL	81	100

Fonte: tabela elaborada pela autora com base nos resultados do *survey* realizado para esta pesquisa

Na Tabela 4, descrita abaixo, podem-se visualizar os elementos do trabalho social desenvolvido pelas organizações civis apontados como aqueles que mais sofreram mudanças na última década. Em primeiro lugar, aparecem “As formas de execução das ações sociais”, com 16,52%, vindo, em seguida, as mudanças relacionadas aos “Padrões organizativos da própria instituição/entidade”, com 16,07%, e, em terceiro lugar, as referentes aos “Objetivos do trabalho”, com 15,40%. Em relação às formas de execução do trabalho social, várias mudanças se impuseram nessa última década, sobretudo para as organizações que passaram a prestar serviços ao Estado por meio do estabelecimento de convênios ou de termos de parceria. Passou-se a exigir, nesses casos, a elaboração de projetos sociais que contenham a especificação do público-alvo a ser atingido, a justificativa, os objetivos, o orçamento, os indicadores de avaliação e a previsão de relatórios finais. Quanto às mudanças identificadas no padrão organizacional das instituições, nos parecem que elas não apresentam uma única tendência. Por um lado, percebe-se um incremento em termos da complexificação e da profissionalização do trabalho nas organizações civis para fazer frente às exigências dos financiadores, sejam públicos ou privados. Nesse caso, pode-se identificar a contratação de profissionais de áreas específicas (contadores, advogados) para a execução de novos tipos de demandas. Por outro lado, existe também uma tendência de redução no número de integrantes das organizações sociais, principalmente daquelas que receberam aporte financeiro das agências de cooperação internacional para os seus projetos

institucionais e que hoje não contam mais com essa fonte de recursos (ABONG, 2010a).

As mudanças relacionadas aos “objetivos do trabalho” no campo da assistência provavelmente estão ligadas às regulamentações da Política de Assistência - Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), em 1993, PNAS (2004) e SUAS (2005) – e a aprovação do ECA, em 1990, que alteraram substancialmente a forma de intervenção das organizações civis nesse campo. Hoje, as organizações assistenciais, mesmo aquelas construídas com um perfil caritativo e eminentemente assistencialista, se colocam, invariavelmente, como organizações/entidades assistenciais que atuam na linha da promoção e garantia dos direitos sociais.

TABELA 4

Organizações que integraram a RPS entre 2008-2010, segundo a percepção dos seus integrantes acerca dos aspectos do trabalho social que sofreram mudanças nos últimos 10 anos

MUDANÇAS NO TRABALHO SOCIAL	N^{os} Absolutos	%
Formas de financiamento para a manutenção da entidade	65	14,51
Formas de financiamento para a realização do trabalho junto às comunidades	46	10,27
Padrões organizativos (formas de organização) da própria instituição/entidade	72	16,07
Relações com outras instituições	63	14,06
Formas de execução das ações sociais	74	16,52
Objetivos do trabalho	69	15,40
Valores que norteiam o trabalho social da entidade	50	11,16
Outras dimensões	9	2,01
TOTAL	448	100

Fonte: tabela elaborada pela autora com base nos resultados do *survey* realizado para esta pesquisa

Obs.: a questão permitia múltipla escolha.

Na questão referente à adoção do modelo de projetos sociais pelas organizações/entidade sociais, 87,73% de um total de 106 organizações respondentes afirmaram que desenvolvem o seu trabalho através de projetos sociais. Dentre essas organizações, 84,09% disseram que o início da utilização dessa ferramenta se deu durante a década de 2000. Embora se tenha conhecimento que o trabalho social já vinha sendo desenvolvido através de projetos sociais anteriormente, sobretudo nas organizações civis que recebiam recursos via

agências e organismos de cooperação internacional, os anos 2000 representaram a disseminação desse modelo de trabalho no campo da assistência.

Dentre as principais razões apontadas pelas organizações/entidades sociais para a adoção do modelo de projetos sociais, conforme exposto abaixo, na Tabela 5, estão a “Busca de maior eficácia e eficiência na execução do trabalho social” e a “Melhoria em termos de planejamento e gestão das ações sociais”, perfazendo, respectivamente, 25,25% e 24,92%. Embora a opção “Exigência das entidades parceiras na execução dos projetos” tenha aparecido apenas em uma terceira posição, com 17,05%, nas entrevistas que realizamos para os estudos de caso que compõem esta pesquisa aparece esta exigência nos editais de programas estatais, a partir da década de 2000. Embora no caso das organizações financiadas pelas agências de cooperação internacional esta exigência já existisse, novos elementos foram sendo agregados, como aqueles relacionados à sustentabilidade das organizações e à elaboração de indicadores que permitam avaliar o impacto dos projetos desenvolvidos nas comunidades.

TABELA 5

Organizações que integraram a RPS entre 2008-2010, segundo as razões declaradas para a adoção do modelo de projetos sociais

RAZÕES PARA A ADOÇÃO DO MODELO DE PROJETOS SOCIAIS	N^{os} Absolutos	%
Busca de maior eficácia e eficiência na execução do trabalho social	77	25,25
Exigência das agências financiadoras	42	13,77
Exigência das entidades parceiras na execução dos projetos	52	17,05
Rompimento com uma perspectiva assistencialista	51	16,72
Melhoria em termos de planejamento e gestão das ações sociais	76	24,92
Outras razões	7	2,30
TOTAL	305	100,00

Fonte: tabela elaborada pela autora com base nos resultados do *survey* realizado para esta pesquisa

Obs.: a questão permitia a múltipla escolha.

A tabela 6, descrita a seguir, permite visualizar as frequências relativas às diferentes fontes de recursos que têm **mantido** as organizações/entidades sociais. Numa primeira posição aparecem as “Doações de pessoa física”, com 29,80%; em seguida, são citadas as “Empresas e/ou fundações empresariais”, com 22,35% e, finalmente, as “Instituições do Estado”, com 21,96%. Um elemento importante a ser

analisado quando se trata da sustentabilidade das organizações civis que atuam no campo da assistência é o fato de seus recursos serem provenientes, de uma maneira geral, de múltiplas fontes, entre as quais se sobressaem as citadas anteriormente. Chama a atenção o fato de “Doações de pessoa física” permanecer como a fonte de recursos mais citada em relação à manutenção dessas organizações, pois se poderia esperar que, com a regulamentação das políticas sociais, esta importância fosse reduzida. Uma das razões que podem explicar esse resultado está nas restrições existentes em vários editais – lançados por órgãos da administração pública – em relação às despesas de custeio das organizações. Relacionando os dados quantitativos com as informações qualitativas que coletamos nesta pesquisa⁹⁹, pode-se aventar que as organizações se utilizam das doações de pessoa física para o seu sustento e reprodução, na medida em que os recursos oriundos das outras fontes só podem ser utilizados para a execução de projetos específicos. Os recursos provenientes de “Empresas e fundações empresariais” também possuem maior flexibilidade em termos de sua utilização, pois existem tanto as doações sem fins predeterminados como as destinadas à realização de projetos específicos. Cabe mencionar, por fim, que as organizações sociais registradas nos conselhos municipais da assistência ou nos conselhos municipais da criança e do adolescente têm acesso aos fundos municipais, o que também lhes assegura recursos para a sua manutenção.

⁹⁹ Nas entrevistas realizadas para o estudo de caso da *Themis*, descrito no Capítulo 5 deste estudo, foram feitas referências às restrições impostas pelos editais lançados pelo governo federal e estadual com relação ao custeio das organizações da sociedade civil, inclusive apontando que este fator tem levado essas organizações a uma situação de grande dificuldade financeira, quando não de encerramento das suas atividades.

TABELA 6

Organizações que integraram a RPS entre 2008-2010, segundo a origem dos recursos para a manutenção da organização.

ORIGEM DOS RECURSOS DE MANUTENÇÃO DA ORGANIZAÇÃO	N^{os} Absolutos	%
Doações de pessoa física	76	29,80
Instituições do Estado	56	21,96
Igrejas	14	5,49
Agências e organismos de cooperação internacional	7	2,75
ONGs internacionais e/ou nacionais	18	7,06
Empresas e/ou fundações empresariais públicas e privadas	57	22,35
Outras instituições	27	10,59
TOTAL	255	100,00

Fonte: tabela elaborada pela autora com base nos resultados do *survey* realizado para esta pesquisa

Obs.: a questão permitia a múltipla escolha

Em relação à origem dos recursos que permitem a **execução** dos projetos sociais, apresentados na Tabela 6, há uma alteração em relação à ordem dos recursos destinados à manutenção. Em primeiro lugar aparecem as “empresas e/ou fundações empresariais públicas e privadas”, com 28,45%, em seguida aparecem as “instituições do Estado”, com 26,29%, e, em terceiro lugar, as “doações de pessoa física”, com 22,41%.

Conforme pode ser visualizado nas Tabelas 5 e 6, as agências e organismos internacionais de cooperação, assim como as ONGs internacionais, não se constituíram, no universo pesquisado, como fontes importantes de recursos, tanto para a manutenção das organizações como para a execução dos projetos sociais. Como a pesquisa foi realizada em 2011, esse dado, de certa forma, confirma as informações obtidas através das entrevistas com integrantes de ONGs, bem como das tendências apontadas pelas pesquisas “FASFIL 2010” (IBGE, IPEA, GIFE e ABONG, 2012) e “Panorama das Associadas” (ABONG, 2010a), as quais demonstraram ter ocorrido um deslocamento e uma diminuição dos recursos aportados pelas agências de cooperação internacional, sobretudo nos estados do sul do Brasil. As razões apontadas para essas mudanças estariam relacionadas ao processo de redemocratização brasileiro e a mudanças políticas nos países do Norte, provocando um aumento da cobrança interna sobre as agências localizadas nesses países, as quais passaram, então, a direcionar as suas ações, preponderantemente, para projetos de redução da pobreza. No caso do Brasil,

várias agências suspenderam completamente a sua atuação no país e, as que permaneceram, passaram a concentrar o seu apoio nas ONGs localizadas nos estados da região Nordeste. Segundo a publicação “Sustentabilidade das ONGs no Brasil” (ABONG, 2010b),

As fontes que nos últimos sete anos têm apresentado uma tendência crescente no financiamento das organizações associadas à Abong são as empresas, institutos e fundações empresariais, os recursos públicos municipais e as doações de indivíduos. (ABONG, 2010b, p. 73).

Embora o espectro de organizações sociais desta pesquisa seja mais amplo que o apresentado pelas organizações associadas à ABONG, nossos dados acerca das fontes de recursos que garantem a manutenção das organizações e a execução dos seus projetos apresentam uma similitude considerável, apesar das associadas à ABONG ainda permanecerem acessando os recursos da “cooperação internacional”, mesmo que numa proporção bem menor do que em décadas anteriores. Essas mudanças aparecem descritas da seguinte forma na publicação da ABONG,

As análises mais acuradas de processos ainda em curso indicam que, mais do que uma retirada sumária da cooperação internacional, ocorre uma reconfiguração de seus mecanismos, atores e enfoques, que certamente já tem impactos na dinâmica das ONGs no campo da Abong. (ABONG, 2010b, p. 12).

TABELA 7

Organizações que integraram a RPS entre 2008-2010, segundo a origem dos recursos para a execução dos projetos sociais.

ORIGEM DOS RECURSOS PARA A EXECUÇÃO DOS PROJETOS SOCIAIS	N^{os} Absolutos	%
Doações de pessoa física	52	22,41
Instituições do Estado	61	26,29
Igrejas	12	5,17
Agências e organismos de cooperação internacional	6	2,59
ONGs internacionais e/ou nacionais	14	6,03
Empresas e/ou fundações empresariais públicas e privadas	66	28,45
Outras instituições	21	9,05
TOTAL	232	100,00

Fonte: tabela elaborada pela autora com base nos resultados do *survey* realizado para esta pesquisa
Obs.: a questão permitia a múltipla escolha

A pesquisa da ABONG (2010b) mostrou, também, que se compararmos os dados referentes aos anos de 2000, 2003 e 2007, em relação ao acesso as fontes de financiamento por parte das suas associadas, a participação das agências de cooperação caiu 66% nesse período, enquanto que a participação dos recursos públicos federais cresceu 71%% (ABONG, 2010b, p.69). Nesse sentido, a publicação alerta para os riscos trazidos pelo aumento do acesso aos recursos públicos federais para a sustentabilidade das organizações, pois essa fonte de recursos é avaliada como instável e suscetível às mudanças governamentais.

Comentários finais

Ao longo deste capítulo procurou-se demonstrar como o Programa Rede Parceria Social, em termos de seus princípios e da mobilização de certos sociais e institucionais (empresários, organizações da sociedade civil, órgãos do Estado), expressa as características de um “modelo gerencial” que já vinha sendo delineado para a área social desde o PRE de 1995.

No entanto, observa-se que vários elementos identificados como parte desse modelo gerencial já estavam sendo utilizados pelas organizações sociais muito antes da sua participação neste programa estadual. Isto poderia ser interpretado, numa análise pouco criteriosa, como indícios de um processo ampliado de colonização ou de hegemonização das organizações sociais pelas metodologias gerenciais advindas do mercado. A nosso ver, a compreensão do efetivo significado dessas mudanças somente é possível por meio de uma análise mais minuciosa acerca de como as organizações têm interpretado e se relacionado com as mesmas, o que será feito através de dois estudos de caso apresentados no próximo capítulo.

5 O CÍRCULO OPERÁRIO LEOPOLDENSE E A *THEMIS*: CONTRA-EXEMPLOS DOS PROCESSOS DE COLONIZAÇÃO E DE HEGEMONIZAÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES CIVIS PELAS ESFERAS DO MERCADO E DO ESTADO

Neste capítulo, apresentamos os resultados dos nossos estudos de caso realizados em duas organizações da sociedade civil que integraram o Programa Rede Parceria Social (RPS) no Rio Grande do Sul (RS), entre 2008 e 2010: o “Círculo Operário Leopoldense” (COL) e a “*Themis* – Assessoria Jurídica e Estudos de Gênero”. Diferentemente do capítulo anterior, no qual se buscou construir um olhar panorâmico sobre o programa e as associações que dele participaram, através da análise dos resultados da aplicação de um *survey*, o objetivo aqui consiste em realizar um estudo em profundidade de duas organizações sociais, resgatando a complexidade das relações que as envolvem e suas intervenções no campo da assistência. Esta complexidade se traduz, por um lado, pela diversidade encontrada dentre as organizações em termos de sua estrutura organizacional, repertórios de ação, recursos disponíveis e quadros interpretativos (construídos ao longo das suas trajetórias institucionais) e, por outro, pela maneira como se encontra inserida nas redes de relações com outras organizações e instituições que atuam no mesmo espaço de intervenção social (atores estatais, partidos políticos, agências e organismos de cooperação internacional, igrejas, empresas, institutos e fundações empresariais, e outras organizações civis).

O capítulo apresenta, inicialmente, algumas considerações de ordem metodológica, justificando a pertinência da utilização de estudos de caso nesta pesquisa. Em um segundo momento, expõe-se as razões que motivaram a escolha dos casos e a sua relação com o problema teórico da tese. Na terceira parte, faz-se uma descrição dos casos, a partir de uma retomada da trajetória institucional de cada organização, analisando como essas organizações foram interagindo com as oportunidades e restrições políticas apresentadas ao longo de sua história, sobretudo com aquelas identificadas na conjuntura crítica iniciada nos anos 1990. Na quarta parte, estabelecem-se algumas comparações entre os dois casos estudados, pontuando suas principais convergências e divergências. Por fim, na

conclusão do capítulo, resgatam-se as contribuições dos casos estudados para a discussão teórica da tese.

5.1 Observações metodológicas

Nesta pesquisa optou-se pela realização de estudos de caso porque esta metodologia permite, através da utilização de diferentes procedimentos de coleta de dados, uma compreensão mais ampla acerca dos vários aspectos que se relacionam às ações de uma organização e dos indivíduos que a põem em funcionamento. De acordo com Martins,

Trata-se de uma metodologia aplicada para avaliar ou descrever situações dinâmicas em que o elemento humano está presente. Busca-se apreender a totalidade de uma situação e, criativamente, descrever, compreender e interpretar a complexidade de um caso concreto, mediante um mergulho profundo e exaustivo em um objeto delimitado (MARTINS, 2008, p. 11).

Para Yin (2001), os estudos de caso consistem em “estratégias de pesquisa abrangentes” que possibilitam a utilização de vários procedimentos de investigação e coleta de dados, os quais poderão trazer informações complementares e, por vezes, contraditórias a respeito das unidades de análise investigadas. O autor sugere, nesse sentido, a realização de um processo de “triangulação de dados” para conferir maior poder de veracidade às informações coletadas, pois as diferentes fontes poderão corroborar na construção de “linhas convergentes de investigação”. Em consonância com esta orientação, utilizamos nos nossos estudos de caso informações oriundas de várias procedências, tais como: entrevistas semiestruturadas com os coordenadores e membros das organizações, observações diretas em reuniões e eventos, análise de documentos, cartas institucionais, balanços sociais, materiais publicitários e livros publicados pelas próprias organizações sociais, bem como materiais produzidos por outras organizações para fins de assessoria. As fontes de informações utilizadas para os dois estudos de caso não foram idênticas, pois as dinâmicas de trabalho de cada organização são distintas e restringem algumas possibilidades de pesquisa empírica. Por exemplo, enquanto no estudo do COL pudemos acompanhar todo o processo de planejamento institucional ao longo de várias reuniões, na *Themis* não havia reuniões gerais de planejamento, até por se tratar de uma organização pequena, mas apenas reuniões referentes a projetos sociais específicos com suas respectivas

equipes. Neste último caso, optou-se por centrar o estudo nas entrevistas com integrantes da coordenação da *Themis* das várias gestões, em observações diretas em reuniões e eventos, e nos materiais utilizados para a divulgação da organização e para a reflexão acerca dos projetos que ela desenvolve.

5.2 Os critérios de seleção dos casos

Tendo-se em vista que um dos fatores problematizados teoricamente nesta tese refere-se à interferência da trajetória institucional dos atores sociais sobre a forma como se apropriam e agem frente às oportunidades e ameaças políticas em determinadas conjunturas, nos pareceu importante selecionar duas organizações que apresentassem trajetórias distintas desde a sua criação até o momento atual. Desta forma, optou-se pela realização de estudos de caso múltiplos, pois eles permitem levantar mais evidências que contradigam os argumentos mais gerais que a literatura brasileira tem utilizado para explicar os processos de mudança nas organizações sociais.

Selecionaram-se, nesse sentido, duas organizações que permitissem falsear os argumentos mais gerais apontados pela literatura¹⁰⁰ e perceber como, na conjuntura crítica dos anos 1990 no Brasil, têm-se compreensões e apropriações diferentes acerca das oportunidades e restrições políticas, as quais estão relacionadas às diferentes trajetórias e posições que os atores ocupam no campo da assistência.

Para Yin (2001), os estudos de caso devem ser selecionados da mesma forma como são feitas as escolhas para a realização de novos experimentos. Nesse sentido, nossos casos não constituem “unidades de amostragem aleatória” de certas populações ou de um universo de pesquisa e nem foram escolhidos a partir desse critério de representatividade. Conforme esse autor, a utilização de estudos de casos múltiplos deve seguir uma lógica de replicação, e não de amostragem (YIN, 2001). Martins (2008), com base em Yin, irá afirmar que:

¹⁰⁰ Nossa opção metodológica assenta-se na perspectiva popperiana segundo a qual o papel da ciência é estabelecer conjecturas ousadas que possam ser submetidas a um processo hostil de testes, confirmando ou refutando o fundamento das afirmações. Os casos escolhidos nesta pesquisa representam os testes das conjecturas formuladas pela literatura sociológica em questão (POPPER, 1980).

Nesta situação – de Estudos de Casos múltiplos – a análise deve seguir um experimento cruzado. Cada caso deve ser selecionado de modo a prever resultados semelhantes ou, **inversamente, produzir resultados contrastantes por razões previsíveis**. A “lógica da replicação” pressupõe uma rica estrutura teórica (MARTINS, 2008, p. 13, grifo nosso).

Esta característica específica dos estudos de caso não impede que se façam generalizações a partir deles, mas Yin adverte que essas generalizações não se baseiam em cálculos estatísticos e que o “[seu] método de generalização é a generalização analítica, no qual se utiliza uma teoria previamente desenvolvida como modelo com o qual se deve comparar os resultados empíricos do estudo de caso.”(YIN, 2001, p. 54). Em relação à nossa pesquisa, os casos servem para problematizar os argumentos dominantes apresentados pelas perspectivas teóricas que apontam para processos amplos de colonização e de hegemonização das organizações sociais pelos atores e metodologias do mercado e/ou do Estado ou por um macro projeto político neoliberal e, ao mesmo tempo, demonstrar a pertinência de se utilizar um aporte teórico alternativo construído sobre uma perspectiva sociológica relacional.

5.3 A descrição dos casos

Em decorrência dessas observações de ordem metodológica, escolhemos duas organizações com características distintas:¹⁰¹ o “Círculo Operário Leopoldense” (COL) e a “*Themis* – Assessoria Jurídica e Estudos de Gênero”. Embora essas organizações apresentem trajetórias institucionais bem diferentes ao longo de sua história, ambas integraram o Programa Rede Parceria Social, no final dos anos 2000, o qual encampa um modelo de trabalho social construído sobre as seguintes ideias: parcerias público-privadas, capital social e capital humano, governança e solidariedade. O programa RPS visa articular uma rede formada por setores do Estado, do mercado e da sociedade civil para desenvolverem projetos na área da assistência social. No caso desta pesquisa, procurou-se observar como as duas organizações investigadas interpretaram e se relacionaram com o Programa e o modelo que ele representa.

¹⁰¹ Essas características se referem ao tamanho das organizações, período de fundação, objetivos organizacionais, vínculos com outras instituições, formas de sustentação financeira, entre outras.

Os estudos de caso de caso foram realizados entre setembro de 2011 e fevereiro de 2012.

5.3.1 O Círculo Operário Leopoldense (COL)

O estudo de caso no Círculo Operário Leopoldense (COL) foi desenvolvido a partir de várias estratégias de investigação, entre os meses de setembro e dezembro de 2011. Realizamos visitas ao local, entrevistas semiestruturadas com integrantes de dois setores da organização, observação direta em reuniões voltadas ao planejamento político institucional, análise de documentos, balanços sociais e materiais de divulgação produzidos pela própria organização, bem como análise de publicações produzidas por outras organizações às quais o COL encontra-se vinculado, como a Federação dos Círculos Operários do RS (FECORS) e a ONG *Itapuy*, que presta assessoria e desenvolve processos de formação com os funcionários do COL.¹⁰²

Iniciou-se o estudo com uma visita a sede do COL em São Leopoldo, no mês de setembro de 2011, a qual se mostrou fundamental para que compreendêssemos como a organização estava estruturada e quais as possibilidades existentes para o desenvolvimento da pesquisa. A partir desse primeiro encontro, agendamos uma entrevista com os integrantes da Equipe de Articulação, a qual foi realizada no dia 21/09/2011.¹⁰³ Também foi feita uma entrevista com um membro da coordenação da Casa da Criança e do Adolescente (CCA), primeiro setor do COL a realizar um processo de planejamento estratégico, antes mesmo da organização-mãe. Com base nas informações advindas dessas

¹⁰² A pesquisa de campo no COL foi realizada de acordo com o seguinte cronograma: em meados de setembro de 2011, realizamos uma conversa informal com integrantes do Setor de Desenvolvimento Local; em 21/09/2011, fizemos uma entrevista semiestruturada com as integrantes do Setor de Articulação; em 10/11/2011, realizamos uma observação direta em uma reunião envolvendo o Setor de Articulação e os coordenadores dos demais setores do COL; em 18/11/2011, fizemos uma observação na reunião de planejamento da Casa da Criança e do Adolescente (CCA); no dia 25/11/2011, realizamos uma observação direta em uma reunião de monitoramento do Plano Político Institucional (PPI), na qual estavam os funcionários de todos os setores do COL; no dia 30/11/2011, fizemos uma entrevista semiestruturada com uma integrante da coordenação da CCA; e, finalmente, em 17/12/2011, realizamos uma observação na reunião de fechamento e aprovação do PPI para o próximo triênio, com a participação de todos os trabalhadores do COL e sua direção.

¹⁰³ A equipe de articulação é responsável pelo trabalho de articulação de todos os demais setores da instituição e pela direção executiva. Essa equipe é composta por três funcionárias: uma filósofa, que é a atual diretora executiva do COL, uma assistente social e uma pedagoga. A entrevista foi concedida de forma coletiva, mas as transcrições identificam cada intervenção separadamente.

entrevistas e dos documentos e materiais institucionais de divulgação das atividades do COL reconstituímos a sua trajetória institucional. Para informações mais gerais sobre o movimento circulista no RS, utilizaram-se publicações da FECORS e de referências bibliográficas produzidas sobre o tema.

O COL foi criado em 29/07/1935, no município de São Leopoldo, localizado na Região do Vale dos Sinos, no Estado do RS. Os primeiros círculos operários surgiram nesse estado, a partir de uma iniciativa liderada pelo Pe. Leopoldo Brentano, no início dos anos 1930. O círculo de São Leopoldo foi o terceiro a ser criado no RS, sendo o primeiro fundado no município de Pelotas, no ano de 1932, e logo em seguida, o círculo de Porto Alegre. Posteriormente, o movimento circulista se expandiu por todo o país. Segundo o depoimento de uma integrante da direção do COL (9), esse movimento foi concebido com o objetivo de constituir uma alternativa à adesão dos operários ao comunismo no Brasil na década de 1930, numa conjuntura caracterizada pelo desenvolvimento da industrialização e pelo crescimento da classe operária. O seguinte fragmento, extraído das “Resoluções do XIX Congresso Circulista Nacional”, reforça as afirmações dessa entrevistada:

O movimento em sua abrangência total era conhecido como Movimento Operário Católico, dada que sua postura inicial era confrontar-se com os ideais comunistas na defesa dos direitos do trabalhador na relação Patrão x Empregado, atendo-se aos princípios da Doutrina Social Cristã, das Encíclicas Sociais, que propunham a superação do conflito de classes pela criação de leis trabalhistas e pela formação e organização dos trabalhadores (RESOLUÇÕES DO XIX CONGRESSO CIRCULISTA NACIONAL, 2008, p. 15).

Conforme Diehl (1990), o movimento circulista deve ser compreendido como parte de um projeto sociopolítico da Igreja Católica destinado à disputa pela hegemonia na sociedade civil, nas primeiras décadas do século XX, com o liberalismo economicista, por um lado, e com o socialismo, por outro. Com base nas Encíclicas Sociais,¹⁰⁴ a Igreja passou a disseminar o seu projeto de resolução da “questão social”, o qual diferia das respostas liberais e socialistas, na medida em que propunha uma intervenção moderada do Estado e uma harmonização das relações entre capital e trabalho. Particularmente em relação à encíclica

¹⁰⁴ As encíclicas sociais constituem documentos pontífices que visaram uniformizar a posição da Igreja Católica com relação ao agravamento da “questão social” observado no final do séc. XIX e início do séc. XX. Essas encíclicas são a *Rerum Novarum*, proferida pelo Papa Leão XIII, em 1891, cujos princípios foram retomados e desenvolvidos pela encíclica *Quadragesimo Anno*, em 1931, no pontificado de Pio XI. (DIEHL, 1990, p. 16-26)

Quadragesimo Anno, de 1931, Diehl (1990) afirma que este documento representa um posicionamento político mais forte por parte da Igreja Católica, posicionando-se contrariamente ao liberalismo, em crise naquele período, e ao crescimento da influência do socialismo após a Revolução Russa de 1917. Esse autor descreve a posição da Igreja Católica da seguinte forma:

Portanto, ante a ineficácia do Estado, a Igreja toma a si a pauta de motivar o Estado para que ele assumisse a tarefa de solucionar o problema social, toma posições definidas como forma de não ficar marginalizada do processo histórico. Porém, a ausência do Estado e a crescente proliferação da organização socialista, traduz na Igreja a responsabilidade de *educar* a elite capitalista e *promover* a organização operária dentro de uma perspectiva mutualista, assistencialista e corporativa (DIEHL, 1990, p. 18, grifo do autor).

A defesa do corporativismo constituiu-se como um elemento importante do movimento circulista, pois as corporações profissionais, dentro da perspectiva católica, deveriam atuar na organização dos operários e no atendimento às suas necessidades, sem assumir uma conotação de luta de classes. Diehl (1990) vai afirmar, nesse sentido, que o circulismo ajudou a difundir, no meio da classe operária, os princípios corporativistas que vão ser implementados pelo governo brasileiro, a partir de 1937, dentro da política sindical do Estado Novo. Em outros termos, o autor aponta para uma convergência de concepções entre a política do Estado Novo e a realizada pelos círculos operários. Inclusive, ele demonstra que houve repasses de valores pelo Estado, na forma de subvenções, aos círculos operários durante o Estado Novo. Conforme Diehl,

Os Círculos Operários, além da similitude ideológica e doutrinária com o Estado, mantinham-se perfeitamente integrados dentro dos limites legais do Ministério do Trabalho, além de serem mecanismos de vanguarda da legislação, angariando sindicatos para o reconhecimento oficial. Por outro lado, o mutualismo dos CO supriam a deficiência beneficiária do Estado (DIEHL, 1990, p. 104).

Apesar do corporativismo do Estado Novo ter se tornado predominante, ele não eliminou nem substituiu o trabalho dos círculos operários, os quais continuaram a ter uma importância no campo assistencial, através da prestação de serviços, e da doutrinação. (DIEHL, 1990)

Os círculos continuaram, portanto, desenvolvendo a estratégia da Igreja de aproximação com o operariado através de uma política de promoção integral do trabalhador, a qual se efetivava através da oferta de assistência médica,

odontológica, farmácia, creches, escolas, pensionatos, entre outros serviços assistenciais.

O período de maior crescimento dos círculos operários se deu nos primeiros dez anos do movimento. O número de círculos filiados à Confederação dos Círculos Operários do Brasil quadruplicou entre 1937 e 1942, passando de 34 para 142. (DIEHL, 1990)

Conforme o relato de uma integrante da atual diretoria do COL (9), o auge do movimento circulista no Brasil se deu nos anos de 1960, quando os círculos operários chegaram a somar cerca de 450 organizações. Os dados reproduzidos por Diehl (1990) confirmam essa informação, embora se possa observar que o ritmo de crescimento do movimento naquele período fosse bem menor do que em fases anteriores.

Em 1957, foi criada a Escola de Líderes Operários (ELO), no Rio de Janeiro, cujo objetivo principal era o de formar lideranças operárias, dentro da concepção circulista, para atuarem nos movimentos de trabalhadores daquele período. Com o advento do Golpe Militar, em 1964, e a repressão ao movimento operário, a ELO encerrou suas atividades e, a partir dali, começou a ocorrer uma retração do movimento circulista em nível nacional (RESOLUÇÕES DO XIX CONGRESSO CIRCULISTA NACIONAL, 2008, p. 15).

5. 3.1.1 A reconstrução da trajetória institucional do COL

No caso específico do RS, segundo afirma Diehl (1990), os operários no início do séc. XX estavam organizados em sindicatos sob orientação dos anarco sindicalistas e da Federação Operária do Rio Grande do Sul. Diante dessa situação, o autor salienta que a estratégia de recuperação adotada pela Igreja Católica, naquele período, foi a seguinte:

[...] atuar em toda vida social do RS através do púlpito e da “boa imprensa”; organização de associações de senhoras, de estudantes, de moços, Ação Católica, LEC [Liga Eleitoral Católica] e aproximar-se do operariado através da organização dos círculos operários (DIEHL, 1990, p. 25).

Como parte dessa estratégia, foi criado, então, em 1935, o Círculo Operário Leopoldense. Conforme as informações coletadas, a estrutura patrimonial do COL

foi sendo construída ao longo da década de 40,¹⁰⁵ através de subvenções e donativos de empresas, bancos e particulares. Em termos das ações desenvolvidas, o documento “Histórico do COL” (2010) reporta-se ao período de 1950 até 1972 como um período pautado por ações nas áreas da saúde, assistência social e abrigagem, com cunho predominantemente paternalista.

De acordo com a narrativa de uma entrevistada da diretoria do COL (9), nessa primeira fase, foram construídas grandes instituições totais que ofereciam vários tipos de serviços assistenciais como, por exemplo, o orfanato “Lar da Menina São José”, no qual as meninas eram abrigadas e educadas longe do seu ambiente familiar, e uma grande escola localizada no centro de São Leopoldo. Ainda de acordo com a entrevistada, as lideranças que dirigiam o COL, naquele período, tinham um forte vínculo com a Igreja Católica e, por diversas gestões, a sua coordenação esteve a cargo de padres. Além disso, todos os círculos possuíam o cargo de assistente religioso ou eclesiástico, ocupado através de indicação da Ordem Jesuítica, com direito a voto dentro do seu conselho diretor. O empresariado também representava uma grande influência sobre o COL nesse primeiro momento, chegando a assumir a presidência da organização em algumas gestões. Essa entrevistada enfatiza que hoje o trabalho do COL se caracteriza por seu caráter humanista e ecumênico. (9)

Durante os anos 1970, o patrimônio do COL foi se dilapidando, pois, segundo a narrativa dessa entrevistada que integra a direção do COL (9), a organização não conseguia mais cobrir os gastos com a prestação de serviços assistenciais aos seus associados, sobretudo, com o afastamento gradual da Igreja e dos empresários. Como consequência desse processo, pode-se citar a transferência para o Estado da Escola/Internato do COL, ocorrida em 1974. (HISTÓRICO DO COL, 2010)

¹⁰⁵ Conforme a descrição do histórico do COL, em 1942 foi inaugurado o ambulatório médico; em 1943 foi inaugurado o gabinete dentário, a sede própria do COL e construída a Creche Nossa Senhora Medianeira; em 1946, o COL inaugurou a farmácia e adquiriu a Escola de Ensino Fundamental Santa Terezinha; em 1948, foi construído o Posto de Puericultura e, em 1956, o Pe. Cândido Santini recebeu a aprovação para a construção do Lar da Menina São José. A partir dos anos 70, o COL recebe o título de Utilidade Pública e seu registro na Secretaria Estadual de Trabalho e Assistência Social (STCAS) (MOVIMENTOS SOCIAIS EM PAUTA, s/d., p.6).

A partir do final dos anos 1970 e ao longo dos anos 1980, algumas lideranças do COL passaram a atuar no sentido de redirecionar a atuação da organização, aproximando-a dos movimentos sociais que se formavam no período (Movimento de Luta pela Moradia, Movimento de Mulheres, Movimento de Meninos e Meninas de Rua, entre outros) e dos sindicatos de trabalhadores locais. O COL cria, então, o Setor de Educação Popular com o objetivo de apoiar esses movimentos sociais e prestar assessoria para auxiliá-los na sua organização. Conforme relatou a entrevistada da diretoria do COL (9), em 1982, formou-se uma chapa de oposição para concorrer à direção do COL, a qual se sagrou vitoriosa e, a partir dali, o trabalho da organização sofreu um redirecionamento radical. A seu ver, esse momento foi um “divisor de águas” na trajetória do COL, que rompeu com uma lógica assistencialista e de prestação de serviços e assumiu um caráter de garantia de direitos. Nas suas palavras,

É, e aqui houve um racha mesmo, de direção, e tudo. Foi em 82, até 82 se manteve uma mesma estrutura de diretoria, de funcionamento, e a partir dali o Padre Roque e várias pessoas ligadas aos movimentos de São Leopoldo e ao CEDOPE da UNISINOS, aí era um espaço mais de vanguarda, que puxaram uma oposição dentro do Círculo e a partir dali, foi em 82, que eles ganharam, a oposição ganhou a eleição aqui e com isso se começou essa possibilidade de construir uma outra diretriz política pro Círculo de São Leopoldo e com isso pra todos. (9)

Esse redirecionamento do trabalho desenvolvido pela instituição foi descrito pela entrevistada da seguinte maneira:

É, na linha, mesmo, de sair do assistencialismo, que era a grande questão porque os Círculos ainda hoje permanecem com aquela idéia de oferecer serviço. E a gente, naquele momento, começava a ter uma idéia de trabalhar com a garantia de direitos e não mais com fazer o papel do Estado. Os Círculos deveriam ser os grandes formadores, justamente, dos movimentos sociais, de todo esse movimento que dá suporte pra garantia de direitos mesmo. Houve uma mudança. (9)

Nesta parte da entrevista pode-se perceber o afastamento do COL em relação aos demais círculos operários com uma conotação mais assistencialista, considerados mais conservadores, e um movimento de aproximação em direção aos movimentos sociais. Segundo o relato dessa entrevistada, esse processo de mudança iniciado em 1982 continuou repercutindo até o final dos anos 1980. A esse respeito, ela descreve:

Foi no final dos anos 80, na verdade. Começou nesse período de 82, quando o COL se abriu pros movimentos sociais e começou a fazer toda essa discussão. Aí que entra no CEAMP, que é um espaço que foi criado dentro do Círculo Operário pra atender aos movimentos sociais, pra trabalhar com educação popular, na verdade, aí que começou todas as alterações e as mudanças. Aí a escola de educação infantil que tava aqui no centro foi pro bairro que tinha os maiores índices de violência, que naquela ocasião era o Feitoria. Aí o Lar da Menina deixou de existir e passou a se constituir num programa que é a Casa da Criança, que foi lá pra comunidade da Vila Paim, aí a estrutura dos serviços do COL começou a mudar. (9)

Observa-se a forte influência da “Educação Popular”¹⁰⁶ nesta guinada do COL. Esta influência pode ser explicada através da própria articulação feita em torno da formação de uma chapa de oposição para concorrer à direção do COL, a qual reuniu algumas lideranças da própria organização, professores do Centro de Documentação e Pesquisa (CEDOPE) da Universidade do Vale dos Sinos (UNISINOS) e dirigentes de movimentos populares atuantes na região. Todos esses atores estavam identificados, naquele momento, com uma perspectiva de educação popular e de transformação social que, conforme a definição de Doimo (1995) poder-se-ia chamar de um “campo ético-político”.¹⁰⁷ Alguns professores do CEDOPE passaram, inclusive, a trabalhar no COL ou em organizações que prestam assessoria ao COL, como a ONG *Itapuy*, a partir desse movimento de aproximação nos anos 80, evidenciando a forte ligação e identificação entre os membros dessas instituições na época.

Buscando caracterizar as mudanças operadas no COL na década de 1980, outra entrevistada vai descrever esse processo da seguinte forma:

[...] Foi começar a ir pra uma lógica da educação popular, trabalhar com a assistência, não mais com o assistencialismo e clientelismo, começar a

¹⁰⁶ A Educação Popular baseia-se na obra de Paulo Freire e, entre outras coisas, defende uma perspectiva de educação que envolve a participação ativa do educando, que parta do sujeito e dos saberes que ele possui. Esta abordagem não se restringe apenas a possibilitar que os educandos alcancem certo grau de conhecimento, mas, sobretudo, que tomem consciência da forma como se encontram inseridos na sua realidade concreta e, a partir disso, possam ser protagonistas de suas escolhas.

¹⁰⁷ Doimo (1995, p. 67) nomeou esta proximidade e identificação entre setores de diferentes organizações e movimentos no período que se estende de 1975 a 1990 – formando “extensas redes sociais” - como constituidor de um “campo ético-político”. Segundo a autora, este “campo ético-político” no período estava baseado na atuação dos movimentos reivindicativos de ação direta, de setores da igreja católica, do ecumenismo e de segmentos da academia científica e grupamentos de esquerda. A partir desta conceituação a autora buscou romper com as análises acerca dos “movimentos populares” e dos “novos movimentos sociais como espontâneos ou sem intencionalidades deliberadas”.

trabalhar com uma outra concepção de atendimento à população. Aí, mudando, a gente não tava mais no foco do trabalhador, mas sim de uma população excluída, com inúmeras vulnerabilidades. [...] (10)

Percebe-se, neste trecho da entrevista, que esta mudança não alterou somente a forma e o foco de trabalho desenvolvido pelo COL, que passou a estender as suas ações para o conjunto dos segmentos excluídos da população. Ocorreu um redirecionamento mais amplo em relação ao quadro interpretativo ¹⁰⁸ da organização, ou seja, em relação aos elementos que articulam os seus membros em torno de determinados significados comuns e que os motivam para a ação. Pelos relatos das entrevistas realizadas no COL, esta mudança em termos de quadro interpretativo se deu através do rompimento com uma visão assistencialista e clientelista, a qual havia norteado as ações da organização até aquele momento, e a adoção de uma concepção de educação popular que passa a ser um dos principais pilares sobre o qual se erigem as diretrizes do COL a partir de então.

Com a mudança ocorrida na coordenação do COL no início da década de 1980, a disseminação desse novo quadro interpretativo se traduziu, concretamente, em mudanças nas diretrizes políticas da organização, que passou a apoiar e receber apoio de movimentos e organizações sociais que lutavam pela redemocratização e pela criação de políticas públicas que atendessem as necessidades da população em diferentes áreas. Segundo a narrativa de um membro da direção do COL,

[a organização] foi uma incubadora, acho que dá pra dizer, dos movimentos sociais de São Leopoldo dessa década de 80 [...], o movimento de luta pela moradia, PRODIC, de mulheres, esses movimentos nasceram muito aqui dentro, a construção do estatuto da criança também, o movimento dos meninos e meninas de rua, todos eles estavam, as lideranças todas estavam se formando, se constituindo dentro desse espaço. Isso teve consequências bem sérias. (9)

Em decorrência desse processo de reorientação política, a entrevistada afirmou que o COL sofreu três tentativas de intervenção, no final dos anos 1980, por parte da FECORS, “por [esta] entender que [o COL] estava fora das diretrizes do movimento” e uma tentativa de desapropriação do seu prédio por parte da prefeitura de São Leopoldo. Nesse período que sucede as tentativas de intervenção, foi criado o Centro de Educação e Assessoria aos Movimentos Populares (CEAMP), com o

¹⁰⁸ Para maiores esclarecimentos sobre o conceito de “quadros interpretativos”, consultar o Capítulo 1 desta tese.

objetivo de dar continuidade ao trabalho do antigo Setor de Educação Popular, mas de forma mais independente ao COL (MOVIMENTOS SOCIAIS EM PAUTA, s/d).

Paralelamente a esse redirecionamento na linha de trabalho do COL, os novos dirigentes constataram a necessidade de realizar um “reinvestimento patrimonial” da organização, objetivando uma maior autonomia e sustentabilidade financeira para manter o trabalho dentro das novas diretrizes. O planejamento e execução dessa mudança na estrutura patrimonial do COL foram coordenados pelo Pe. Roque Lauschner.

Conforme o depoimento de uma entrevistada da direção do COL:

E é a partir desse olhar que se começou a pensar em recursos próprios, se começou a entender que cada vez mais a gente não tinha intenção de substituir o Estado naquilo que é o seu papel, mas em cobrar com que o Estado faça e se nós fizéssemos teria que ter recursos públicos pra fazer isso. E o investimento, que esse é bem mais recente, na questão dos projetos. (9)

O reinvestimento patrimonial realizado nos anos 1980 permitiu que o COL equacionasse o seu patrimônio, através da venda de grandes prédios que abrigavam anteriormente o orfanato e a escola, e investisse esses recursos na aquisição de imóveis com maior retorno financeiro para a organização. Esta transformação do patrimônio em fonte de renda beneficiou, inicialmente, os setores da CCA e a Creche Nossa Senhora Medianeira. (HISTÓRICO DO COL, 2010)

Segundo revelou uma integrante da atual direção do COL (9), o patrimônio da organização cresceu mais de dez vezes desde aquele período até o presente. Atualmente, o COL contabiliza cerca de 100 salas comerciais no centro de São Leopoldo e Novo Hamburgo. Estas salas são alugadas e representam cerca de 52% dos recursos necessários à manutenção das atividades do COL. O restante dos recursos provém de convênios com o Estado e o município para a prestação de serviços, de uma agência de cooperação internacional – *Kinder Not Hilfe* (KNH), de doações e parcerias com empresas, de um plano de saúde, de feiras (BRICOL) e de projetos pontuais alcançados através da concorrência em editais lançados por órgãos do Estado e por empresas públicas e privadas.

A partir do processo de democratização do Estado brasileiro e da regulamentação das políticas sociais, na conjuntura posterior a Constituição de 1988, houve uma redefinição do papel dos círculos operários na sociedade. De acordo com o documento “Histórico do COL” (2010), nos anos 2000, a organização passou a estabelecer diversos convênios com o Estado para a execução de programas e de serviços, tais como o PAIF (Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família), em 2005, para a execução do PETI (Programa de Erradicação do Trabalho Infantil), em 2006, entre outros. Conforme esse documento, nesse período é “Potencializado as redes de atendimento e serviço, desenvolvidas em parcerias, sejam públicas ou privadas.”.

Hoje, a atuação dos círculos operários está pautada em oferecer “programas, projetos e serviços à comunidade, oportunizando formação, educação e atendimento às crianças, aos adolescentes, aos jovens, às famílias, mulheres e comunidade em geral”. (HISTÓRICO DO COL, 2010).

Há um entendimento, dentre os entrevistados, de que o COL não deve substituir o Estado nas suas funções, mas deve exercer o controle social nos diversos conselhos e fóruns em que participa¹⁰⁹ e deve receber recursos públicos, mediante convênios ou termos de parceria, para a execução de serviços e programas previstos pelas políticas públicas nas áreas em que atua.

Atualmente, a estrutura organizacional do COL é composta de cinco setores, organizados da seguinte forma: Setor Administrativo, Setor de Desenvolvimento Local (antigo Setor de Movimentos Sociais), Casa da Criança e do Adolescente (CCA), Centro de Atendimento Socioeducativo de Semiliberdade (CASEMI) e Creche Nossa Senhora Medianeira. Além desses setores, a organização possui uma Equipe de Articulação Institucional, que tem a função de garantir “apoio técnico, metodológico e pedagógico para a reflexão das práticas, sistematização e construção de tecnologias sociais, interlocução entre os setores, monitoramento do

¹⁰⁹ De acordo com o Balanço Social do COL (2010), a organização tem atuação direta no Conselho Municipal de Assistência Social, Conselho Municipal de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente, Fórum Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, Conselho Municipal de Segurança Alimentar, Fórum de Mulheres, Fórum de Economia Popular e Solidária, Rede de Enfrentamento da Violência Contra a Mulher, Rede de Medidas Sócio-educativas, Fórum de Articulação Regional dos Recicladores do Vale dos Sinos, Fórum Municipal de Educação Infantil, Rede Sócio Assistencial da Região Oeste, da Região Leste e da Região Centro.

processo de gestão e articulação das redes internas e externas”. Esses setores empregavam no seu conjunto, no final de 2011, 60 funcionários. Todos os trabalhadores do COL possuem registro na carteira de trabalho e os direitos assegurados pela CLT. Além desses setores operacionais, o COL conta com um Conselho Diretor e um Conselho de Gestão. (FOLDER DE DIVULGAÇÃO DO COL). Segundo o Código Civil, o COL é definido como uma associação e, como tal, possui um quadro de associados. De acordo com as informações obtidas junto a Direção Executiva, o número de associados, no final de 2011, totalizava 43 pessoas.

No RS existem, atualmente, 39 círculos operários, embora somente 20 se encontrem em plena atividade. Todos os círculos operários do estado integram a Federação dos Círculos Operários do Rio Grande do Sul (FECORS), que os representa junto à Confederação Brasileira dos Trabalhadores Circulistas (CBTC). O COL é considerado um dos círculos mais propositivos no presente e suas diretrizes tem sido referência para os demais círculos que integram a FECORS. (9)

5.3.1.2 Defesa da profissionalização do trabalho

De acordo com todos os entrevistados do COL (9, 10 e 11), há um consenso na instituição em relação à necessidade do trabalho ser desenvolvido por profissionais qualificados e não por voluntários ocasionais.¹¹⁰ Na fala de um dos entrevistados, esta posição é descrita da seguinte forma:

Esse formato que tá aí, a gente discorda dele. As pessoas, na maioria das vezes não vêm nos procurar por um desejo de estar se inserindo naquele trabalho e contribuindo pra que aquela ação ali tenha maior qualidade, possa evoluir. Normalmente as pessoas vêm em busca de alguma coisa que não está bem em mim e eu venho buscar naquele lugar alguma coisa que me dê ânimo pra continuar minha caminhada, alguma coisa nesse sentido, e não é por aí que a gente quer. A gente não quer que o nosso trabalho seja utilizado como uma bengala pra essas pessoas [...]. (10)

De acordo com essa narrativa, a própria concepção de desenvolvimento local abraçada pela organização impossibilita a incorporação do trabalho voluntário,

¹¹⁰ Esta postura crítica frente ao chamado “voluntariado” evidencia um dissenso entre as organizações que compõem o Programa Rede Parceria Social, pois a ONG “Parceiros Voluntários”, criada com o objetivo de fomentar o trabalho voluntário junto às organizações do Terceiro Setor, é a responsável por desenvolver a qualificação de todas as organizações/entidades aprovadas nos editais do programa para executarem os projetos sociais.

na medida em que requer um comprometimento continuado por parte dos profissionais atuantes no COL. Nas suas palavras,

[nós temos uma] concepção de desenvolvimento do sujeito integrado, participante, atuante nessa história toda. Por isso essa história do voluntário pra nós é também complicada. A gente tem aqui, durante todos os anos, processos de formação, nós apostamos nos profissionais. Essa também é uma briga com o movimento circulista. O movimento é muito voluntário nesse aspecto. Não chega a ser tanto, talvez, como essas que investem em voluntários, mas é aquele abnegado que foi da igreja, que faz tudo... A gente tem muito no movimento circulista isso ainda. Então essa questão de ter profissionais preparados, qualificados pra fazer atuação nessa área, que a gente não pode mais ser amador pra fazer isso. (10)

No mesmo discurso em que aparece uma crítica ao voluntariado, também se observa a defesa de uma profissionalização do trabalho na área da assistência. Essa perspectiva se assenta na crítica a uma abordagem assistencialista, na qual o voluntariado estaria amparado, e na defesa de uma perspectiva da assistência enquanto um direito a ser assegurado aos cidadãos e uma política pública a ser executada por profissionais qualificados. De acordo com esse entrevistado

[...] a década de 80 trouxe (...) a profissionalização desse espaço. [...] foi se construindo uma proposta onde tu precisa de profissionais dentro desses espaços. Tu não pode construir uma instituição com voluntários. [...] Aqui no COL, por exemplo, nós não temos um processo de trabalho de voluntariado. Por que? A gente entende que tu precisa ter um atendimento continuado com a criança e o adolescente em todos esses espaços e o voluntário é aquela pessoa que vem, faz uma ação, mas na maioria das vezes ele não tá comprometido com aquela ação ou o processo como um todo [...] (10)

5. 3.1.3 Planejamento e gestão no COL

O primeiro planejamento estratégico no COL foi realizado em 2003 e, conforme um dos integrantes da sua diretoria (9), a estrutura e a metodologia utilizadas nesse processo de planejamento foram desenvolvidas pelos próprios membros do COL com o auxílio de um assessor externo. Segundo a sua narrativa, a questão do planejamento na organização surgiu, originalmente, das exigências feitas pela agência de cooperação *Kinder Not Hilfe* (KNH), agência alemã que apoiava financeiramente o orfanato “Lar da Menina” e depois passou a financiar as atividades da CCA,¹¹¹ construída no Bairro São Miguel (Vila Paim), em São

¹¹¹ Atualmente esta agência responde por cerca de 15% dos recursos da CCA, sendo o restante proveniente de convênio com a prefeitura municipal e de recursos próprios do COL. Segundo informação da coordenadora da CCA, a KNH vai deixar de financiar a CCA a partir de 2014, pois vai

Leopoldo. Conforme relatado por um integrante da coordenação deste setor, a CCA se via obrigada a cumprir com as exigências dessa agência e tornava-se bastante difícil fazer um planejamento estratégico de um setor quando o COL, como um todo, não o fazia. Ou seja, fazia-se para “cumprir tabela”, enfatizando a esquizofrenia vivida no processo. Logo que essas exigências de planejamento passaram a ser feitas à CCA, houve vários tipos de resistências por parte da equipe desse setor, pois, segundo o entrevistado, era “muita burocracia” e não se compreendia o porquê daquelas exigências. Posteriormente, a equipe desse setor passou a perceber que esses processos traziam benefícios para o funcionamento da organização, principalmente quando se estabeleceu uma vinculação do planejamento do setor com o planejamento do COL como um todo. (11)

Além dessa demanda da KNH, o entrevistado ligado à direção do COL descreve que o trabalho da organização foi se tornando cada vez mais complexo ao longo do tempo, sobretudo com a criação do CASEMI, em 2002, setor que atua na execução de medida socioeducativa de adolescentes através de convênio com a FASE/RS. Desde então, a direção do COL passou a perceber a necessidade de realização de um planejamento institucional, pois a instituição tornava-se cada vez maior, com vários setores e públicos atendidos. Na sua fala esta necessidade aparece descrita assim:

Ah, tu trabalha com medida sócio educativa, com educação infantil, com assistência que é o apoio em meio aberto, tu trabalha com essa questão da educação popular e de uma outra ideia de desenvolvimento, que essa é a nossa grande diretriz hoje. Como é que essa coisa rola no meio de tudo isso? Então a gente decidiu que tinha, sim, que parar em algum momento e planejar pela questão dos recursos porque a gente sabia que não queria mais ficar refém do Estado e nem de nenhuma agência, nenhum financiador. A gente queria dizer “olha, nós queremos fazer isso”, e aqueles que quiserem ser parceiros nisso, que viessem se agregar. Então a gente tomou iniciativa de fazer o nosso planejamento com a proposta de aprender esse processo para o próximo nós mesmos executarmos, e foi isso que a gente fez. (9)

Este processo de planejamento no COL foi sofrendo alterações ao longo do tempo e hoje ele se constitui em um processo mais amplo denominado de “Projeto Político Institucional” (PPI), realizado a cada triênio. Segundo um integrante da organização, o PPI é necessário para afinar o trabalho desenvolvido pelos vários

setores dentro de uma mesma concepção institucional. Ele elucida esta questão dizendo:

[...] todos os programas do COL trabalham com família, por exemplo, mas qual é a concepção institucional como um todo? Então a gente tá tendo que parar e por isso o projeto político-institucional, né, e construir elementos, diretrizes pra que os setores saibam [que] o COL entende isso de família, pra gente trabalhar com família a gente, minimamente, tem que caminhar nessa direção. Claro, cada um com o seu específico, né, porque um tá ligado a educação infantil, outro à assistência, outro cumprindo medida, né, eles tem que se adequar de acordo como o seu universo. (10)

O processo de construção do PPI é um processo mais amplo que a realização de um planejamento estratégico e envolve a participação de todos os membros do COL num processo de gestão participativa e democrática. Esse processo de planejamento institucional é desenvolvido em várias etapas e com processos participativos e de representação diferenciados, conforme o momento. Um integrante da direção COL descreve esse processo da seguinte forma:

Nós não estamos mais fazendo só planejamento. Ele tá dentro, mas é um projeto político institucional. Temos uma parceria pra fazer essa discussão, essa preparação, é um ano todo de trabalho porque hoje nós somos 60 trabalhadores no COL mais o nosso conselho diretor, que é o responsável pela instituição porque nós somos uma associação do terceiro setor, juridicamente assim constituída e trabalhamos, então, com essa perspectiva de ter um processo coletivo e a partir desse planejamento a gente começou a construir uma ideia de gestão participativa e democrática, que é o que a gente tem hoje. Constituímos coletivos, espaços onde a gente consegue ter representações de toda a instituição. (9)

Além da participação no PPI, os setores desenvolvem os seus projetos políticos pedagógicos, nos quais são definidas as diretrizes pedagógicas dos projetos de cada setor dentro de uma visão mais ampla fornecida pelo PPI. A agência de cooperação KNH exige, além disso, um plano operacional da CCA, no qual estão previstas as atividades anuais a serem desenvolvidas e a sua previsão orçamentária.

De acordo com um dos integrantes da coordenação da CCA, um processo extremamente positivo de gestão desenvolvido recentemente no COL é o da

“sistematização das práticas”,¹¹² sob a coordenação e monitoramento do Setor de Desenvolvimento Local. Um integrante da direção descreve da seguinte forma esse trabalho:

[...] esse setor hoje tá trabalhando com todos os programas existentes dentro do COL pra sistematizar suas práticas, pra avaliar se a gente tá, de fato, caminhando nessa lógica do desenvolvimento local e do trabalho em rede e como nós estamos trabalhando. (9)

Na perspectiva de outro entrevistado, membro da coordenação da CCA, esta ferramenta serve para avaliar se o trabalho está sendo desenvolvido de acordo com as expectativas, não só da equipe que planeja e executa o trabalho, mas também dos beneficiários e seus responsáveis. Nas suas palavras, a sistematização das práticas serve

[...] pra gente ver até onde a gente tá avançando, até onde a gente tem que retomar as práticas. Na medida em que a gente vai sistematizando, a gente pode ver onde tu tá indo bem e onde tu tem que melhorar. Acho que o processo de sistematização vai te mostrar também o olhar dos outros públicos porque a gente pedia a contribuição também de fora: dos pais, da rede, das próprias crianças. E isso vai fazendo com que você pense bom, será que eu tô no caminho certo ou será que eu não tô no caminho certo. (11)

5.3.1.4 As mudanças nas exigências do Estado em termos de planejamento e avaliação dos projetos

De acordo com o depoimento de um entrevistado que participa da coordenação da CCA, a partir do momento em que o Partido dos Trabalhadores (PT) assumiu a prefeitura municipal de São Leopoldo, em 2005, começou a ocorrer um processo mais efetivo de implantação das instâncias previstas na política de assistência. Isto envolveu a realização de um trabalho coletivo dos integrantes da prefeitura municipal e das instituições que atuam na área da assistência no município. Na sua avaliação, o modelo adotado anteriormente pelas gestões municipais, baseava-se numa visão assistencialista nos seus moldes mais tradicionais, com a distribuição de cestas básicas para a população mais pobre. Com o início da implantação do Sistema único da Assistência Social (SUAS) no

¹¹² Conforme Armani (2001b), a “sistematização das práticas” ou “sistematização das experiências” desenvolveu-se na América Latina, nos anos 1970, e consistiu numa reação à ideia de que se poderia controlar a realidade através da realização de um eficiente planejamento estratégico. Segundo ele: “A sistematização inspirou-se nas teorias de Paulo Freire, envolvendo os conceitos de participação, partir do educando e da realidade local.” (ARMANI, 2001b, p. 106).

município, os convênios da administração municipal com as organizações assistenciais se tornaram mais exigentes, passando a requerer planejamento das atividades, relatórios e prestação de contas. Conforme esse relato, o Estado – tanto em nível municipal, estadual e federal – vem crescentemente solicitando a utilização de instrumentos de planejamento e gestão. Estas exigências têm dificultado o trabalho de algumas organizações, “que não tem toda a caminhada do COL”, na medida em que elas nem sempre conseguem responder às novas demandas exigidas através dos convênios e termos de parceria com o Estado. Além disso, o entrevistado afirma que existem projetos governamentais “que vem muito de cima pra baixo” e que são constantes as alterações em termos das exigências nos projetos, dificultando ainda mais o trabalho de adequação das organizações.

Pode-se falar em um processo de colonização ou de hegemonização do COL pelo Estado ou pelo mercado?

Segundo nos descreveu um dos entrevistados do COL (10), o fato de existir um planejamento construído coletivamente pelos membros da organização auxilia muito no momento da concorrência em editais, pois a organização até pode se adequar em termos de formatação dos projetos e de linguagem, mas não altera a sua forma de atuação em função da possibilidade de financiamento. De acordo com as suas palavras: “*Automaticamente, quando vem algum edital, a gente avalia se esse edital tá de acordo com aquilo que nós nos propomos.*” (10). Ou seja, não há uma modificação nos programas da organização e muito menos, nas suas diretrizes políticas. Ocorre apenas uma adequação formal as exigências de cada edital. O seguinte depoimento ilustra bem essa postura da organização:

O que muda é o formato do edital, mas o nosso processo já tá construído, a gente só precisa encaixar ele nesse formato, a gente não precisa repensar qual é o nosso objetivo geral, específico, quais são as nossas metas, que resultados a gente quer alcançar, não, ele já está todo formatado. (10)

No mesmo sentido, outro entrevistado que integra a direção do COL, também deixou claro que, embora exista uma necessidade de ampliar a receita da organização, isto não é feito a qualquer custo, ou seja, a busca por recursos não pode suplantar os valores e princípios defendidos pelo COL. Há, claramente, uma tentativa de aproveitar as oportunidades através da adequação a certas exigências

dos editais, mas sempre de forma a fortalecer o trabalho na diretriz política já estabelecida pela organização. A esse respeito, ele comenta:

[...] as opções que nós temos, elas são poucas. Quando a gente entrou nessa história dos projetos, “ah, é uma fonte importante de captar recursos, então vamos construir uma dinâmica pra buscar esses recursos que estão aí”. Não a qualquer custo, a gente sempre teve isso muito claro, mas vamos aproveitar. Aí aparecem as dificuldades que nós temos, pelo diferencial do nosso trabalho. Financiar um projeto hoje via Parceria Social ou qualquer outro, muitos financiadores, que seja somente assistencialista, ainda é o que prevalece. A gente consegue pouco financiamento pra projetos que sejam efetivamente críticos e de transformação. Então o que a gente tenta é fazer esse jeitinho nas duas coisas. Nós tentamos, sim, atender algumas exigências que são dadas e outras que nós podemos colocar de fortalecer o nosso trabalho, a nossa diretriz política. (9)

Em relação às ações de responsabilidade social empresarial, a postura adotada permanece a mesma. Nesse sentido, um entrevistado da CCA vai afirmar: “A gente aceita a contribuição deles [dos empresários] desde que a gente não tenha que sair do nosso foco, que a gente permaneça tendo as nossas linhas gerais”. (11)

Nos editais em que o COL concorreu para a execução de projetos lançados pelas entidades-âncoras do Programa Rede Parceria Social se podem evidenciar concretamente essas afirmações. A participação nos editais da RPS não significou nenhuma alteração em termos dos projetos e programas do COL, eles apenas serviram para reforçar os programas já existentes.¹¹³ Em relação à agência de cooperação alemã KNH, que aporta recursos para a manutenção da CCA desde a fundação deste setor, a direção do COL e da CCA i se mostraram igualmente firmes na defesa dos princípios que norteiam o seu trabalho, pois não acataram as exigências dessa agência em relação à forma como deveria ser desenvolvido o trabalho junto às crianças e adolescentes.¹¹⁴ Além disso, a forma de auxílio que era concedida através da KNH, que contemplava apadrinhamento e doações de presentes às crianças, foi sendo modificada por intermédio das equipes de trabalho do COL, e hoje o trabalho segue uma perspectiva que integra e beneficia as famílias – e não só algumas crianças individualmente.

¹¹³ Os recursos obtidos através dos editais lançados pelas entidades-âncoras da Rede Parceria Social possibilitaram que o COL desse prosseguimento ao trabalho que já vinha desenvolvendo junto ao Fórum de Recicladores do Vale dos Sinos e adquirisse os equipamentos para uma brinquedoteca em um dos seus setores.

¹¹⁴ Durante a pesquisa tivemos acesso à carta enviada pelo COL à KNH mencionando os pontos de discordância em relação as suas exigências.

Estes fragmentos das entrevistas evidenciam uma postura que, no máximo, pode-se configurar como uma “adaptação pragmática”¹¹⁵ por parte dos membros da organização. A ideia de não se tornar “refém” do Estado ou de qualquer outro agente financiador aparece muito claramente nas falas de todos os entrevistados, embora eles admitam que possam ser feitas adequações formais nos projetos em função das exigências dos financiadores. No entanto, todos afirmaram que a linha política da organização deve ser resguardada acima de tudo. Ou seja, com base no estudo de caso realizado no COL, não se pode sustentar que esteja ocorrendo um processo de colonização da organização por atores e metodologias advindos da esfera do mercado e/ou do Estado e, tampouco, se pode depreender que a organização estaria sendo hegemônica por um projeto político neoliberal. Pelo contrário, a perspectiva dessa organização, construída a partir de um processo coletivo de gestão participativa, reitera o seu comprometimento com a luta por uma sociedade mais igualitária e com justiça social, na qual o Estado tem um papel crucial a cumprir na garantia dos direitos dos cidadãos.

5. 3.1.5 As linhas de trabalho do COL no presente

O *folder* de divulgação do COL aponta que o trabalho social da organização hoje está voltado a promover o “desenvolvimento local”, através da “pedagogia de projetos” e do “trabalho em rede”. Esses conceitos também constam nas entrevistas que realizamos e no material didático produzido pela ONG *Itapuy* a qual presta assessoria ao COL na área de planejamento e de formação dos seus quadros.¹¹⁶

¹¹⁵ A explicação do conceito de “adaptação pragmática” desenvolvido por Scott (2002) encontra-se no Capítulo 1 desta tese.

¹¹⁶ Segundo a publicação de Blanco, Keil e Soethe (2011), intitulada *Estudos sobre Sistemas de Desenvolvimento Local*, publicada pela ONG *Itapuy*, o Sistema de Desenvolvimento Local possui os seguintes componentes metodológicos: pedagogia da abertura, análise de estrutura, pedagogia de projetos, construções coletivas e trabalho em rede. Analisando-se a descrição de cada um desses componentes percebe-se a influência de várias matrizes voltadas ao planejamento e gestão de organizações, dentre elas, de uma matriz amparada na perspectiva de Educação Popular, quando se fala no desenvolvimento “endógeno” (do indivíduo, dos coletivos, das instituições), um movimento que deve se dar “de dentro pra fora” seguindo o princípio da teoria-prática. Também se observam elementos advindos do planejamento estratégico, das análises de conjuntura, entre outros. No entanto, esses modelos não são adotados da mesma forma como aparecem nas suas origens, pois passam por uma apropriação crítica, ou seja, são adaptados aos objetivos da organização e passam a fazer parte de uma nova proposta que busca integrá-los dentro de uma mesma concepção.

De acordo com a entrevista feita com um integrante da coordenação da CCA, um dos principais elementos do desenvolvimento local é o fato dele ser endógeno. Na sua visão,

[Endógeno] significa que o sujeito se percebe enquanto sujeito; quem faz as escolhas são eles, as escolhas são internas de cada um. Trabalhar as equipes, o eu das equipes; isso é endógeno: não posso interferir, mas posso abrir o leque, mostrar as possibilidades. Tem que trabalhar o sujeito a partir dele mesmo, mas só se torna desenvolvimento local quando envolve o coletivo. (11)

Segundo Blanco, Keil e Soethe (2011 p. 92), autores do manual “Estudos sobre Sistema de Desenvolvimento Local” da ONG *Itapuy*, a pedagogia de projetos, que integra um sistema de desenvolvimento local, não está relacionada somente à construção técnica do projeto, mas fala das condições necessárias para que um projeto possa acontecer. De acordo com os autores: “A pedagogia de projetos ‘pedagogiza’ primeiro a instituição e depois tecnicamente o projeto”. Os autores enfatizam, dessa forma, que a instituição precisa conhecer qual é o seu papel estratégico dentro do desenvolvimento de sua comunidade para depois poder estabelecer como vai agir em consonância com esse projeto político institucional em relação a um conjunto de temas.

A noção de “trabalho em rede”, por sua vez, foi descrita pelo entrevistado da CCA a partir da ideia de que “tudo se encontra relacionado, tudo tem a ver com tudo, se uma parte não está funcionando, interfere no andamento do todo.”(3) As redes, nesse caso, se referem tanto às relações internas entre os trabalhadores e os setores do COL, quanto às relações externas, que envolvem todas as organizações e espaços de participação política com as quais o COL interage no desenvolvimento do seu trabalho (Posto de Saúde, CRAS, CREAS, outras instituições e movimentos que atuam no mesmo espaço, Defensoria Pública, etc.).

As mudanças na trajetória do COL: a guinada na década de 1980

Interessante observar, em consonância com o referencial teórico desta tese, que o COL passou por alterações significativas na sua estrutura organizacional, nos seus repertórios de ação e quadros interpretativos ao longo de sua trajetória, partindo de um formato baseado em um trabalho assistencial vinculado a Igreja Católica, de cunho caritativo e filantrópico, direcionado aos operários e suas

famílias, para uma perspectiva de trabalho pautada no desenvolvimento de programas, projetos e serviços que atuem na linha da defesa dos direitos de populações excluídas (crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade social e suas famílias). Atualmente, o trabalho realizado pelo COL está direcionado à prestação de serviços vinculados à execução de políticas públicas na área da assistência e ao controle social que exerce junto aos conselhos e fóruns dos quais seus membros participam. Cabe ressaltar, no entanto, que a organização já tem uma concepção, construída e disseminada internamente, sobre como deve ser realizado o seu trabalho social e dialoga com os financiadores no sentido de resguardar essa perspectiva desenvolvida através das noções de “desenvolvimento local”, da “pedagogia de projetos” e do “trabalho em rede”.

O redirecionamento no trabalho do COL ocorreu, sobretudo, ao longo dos anos 80 e permitiu que a organização se reposicionasse no campo da assistência na Região do Vale dos Sinos. Houve uma aproximação com os movimentos sociais populares em gestação naquele período, conformando uma rede de apoio e compartilhamento de visões. Além disso, como já afirmamos, ocorreu um processo de reinvestimento do patrimônio do COL, permitindo que metade dos recursos de que necessita hoje para a sua manutenção e o desenvolvimento dos seus programas seja proveniente de recursos próprios, o que denota uma situação incomum para organizações da sociedade civil. Isto significa um grau de independência maior em relação aos financiadores, o que torna ainda mais saliente a opção dos membros do COL de aderirem a processos de planejamento participativo como uma forma de tornar mais eficiente a realização do seu trabalho na diretriz política que tem guiado a organização desde os anos 1980.

Toda esta reorganização do trabalho do COL permitiu que, na conjuntura de redemocratização dos anos 1990, a organização estivesse numa situação privilegiada em termos financeiros e realinhada em termos políticos com movimentos e organizações que passaram a ocupar espaços nos conselhos de direitos, nos conselhos gestores de políticas e fóruns. Conforme a nossa investigação empírica, o fato do COL ser uma organização prestadora de serviços ao Estado não é percebido, pelos seus membros, como um problema a ser superado, pois a organização não é vista como refém do Estado, na medida em que mantém a sua

linha política e os seus programas. Cabe salientar, ainda, que se verifica uma afinidade, por parte da maioria dos membros da organização, com os partidos de esquerda, resultando numa sintonia em termos programáticos com os governos que esses imprimiram, tanto em nível do município de São Leopoldo, quando o candidato do PT assumiu a prefeitura municipal em 2005, como em relação ao governo federal (nas três últimas gestões) e nos governos estaduais (Governo Olívio Dutra e Governo Tarso Genro). Nesse sentido, o fato de ser contratado pelo governo – seja no âmbito municipal, estadual ou federal – para executar um projeto vinculado a uma política pública nas áreas em que o COL já atua ao longo de sua história é vista com tranquilidade pelos seus membros, pois eles se identificam com essas políticas que, em alguma medida, ajudaram a construir. Além disso, a organização não depende exclusivamente de recursos advindos do Estado, pois metade da sua receita é gerada através dos investimentos financeiros do próprio COL. Esta situação permite que as equipes de trabalho do COL possuam uma liberdade maior de escolha em relação aos editais para concorrer a recursos públicos e privados de financiamento para a execução dos seus projetos sociais.

5.3.2 O estudo de caso da *Themis* – Assessoria Jurídica e Estudos de Gênero

Conforme já mencionado nas observações metodológicas deste capítulo, os casos estudados não permitiram que fossem utilizadas as mesmas fontes de informações, pois se tratam de organizações bastante distintas, tanto em termos de sua estrutura organizacional, tamanho (nº de integrantes), recursos organizacionais, vínculos institucionais, objetivos e quadros interpretativos. No caso específico da *Themis*, as informações foram obtidas, em grande parte, através de cinco entrevistas realizadas com membros da coordenação da organização, abrangendo todas as gestões compreendidas entre a criação da *Themis*, em 1993, até o final de 2011¹¹⁷. Além desse material, analisaram-se diferentes publicações da organização, algumas das quais consistem em divulgações de resultados de estudos e pesquisas realizados por integrantes da *Themis* e outras se referem a materiais publicitários e educativos como, por exemplo, publicações sobre violência doméstica, sobre a Lei

¹¹⁷ As entrevistas com membros da coordenação da *Themis* foram realizadas entre novembro de 2011 e fevereiro de 2012. Utilizou-se um roteiro com questões abertas, permitindo que os entrevistados pudessem falar livremente sobre os temas pautados. Em geral, as entrevistas duraram entre 1h e 1h30min.

Maria da Penha ou sobre algum dos projetos que a organização desenvolveu na sua trajetória. Por fim, também se realizou observações diretas em um evento sobre o enfrentamento ao tráfico de pessoas em Canoas, em novembro de 2011, no qual a *Themis* participou da organização, e em uma reunião de trabalho da equipe do projeto “Mulheres da Paz”, no Bairro Guajuviras, ocorrida em Canoas, em dezembro de 2011.¹¹⁸ No período em que acompanhamos as atividades desenvolvidas pela *Themis*, havia um grande envolvimento com o projeto “Mulheres da Paz”,¹¹⁹ projeto que integra o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI) do Ministério da Justiça, e que respondia no final de 2011, por aproximadamente 70% dos recursos financeiros que mantinham a organização. No transcorrer do nosso estudo, a *Themis* passou por um processo eleitoral que resultou numa mudança na sua coordenação geral, elegendo-se uma representante do grupo das “fundadoras”. Neste processo pôde-se perceber algumas divergências entre os membros das coordenações das diversas gestões em relação à questão da prestação de serviços ao Estado, pois, na visão de parte deles, a organização deve resguardar sua autonomia frente ao Estado para poder atuar com plena liberdade em processos contra o Estado e reivindicar a ampliação e efetivação dos direitos das mulheres. Já as coordenações que vivenciaram uma fase mais recente, marcada pela escassez de recursos provenientes da cooperação internacional, concomitante com a expansão dos programas governamentais na área social, defendem a legitimidade de se realizar trabalhos para o Estado como forma de assegurar a manutenção da organização, desde que esteja em consonância com os princípios defendidos pela *Themis* e seu foco institucional.

5.3.2.1 Histórico da fundação da *Themis*

A *Themis* foi criada, em 1993, por um grupo de advogadas feministas, com o objetivo de promover os direitos humanos das mulheres e lutar pela democratização

¹¹⁸ O projeto Mulheres da Paz está sendo executado pela *Themis* através de sua contratação pela Secretaria de Segurança Pública e Cidadania do município de Canoas/RS.

¹¹⁹ De acordo com o site do Ministério da Justiça, o “Projeto Mulheres da Paz é uma iniciativa do Ministério da Justiça, instituída pela Lei n° 11.530/2007 e pelo Decreto n° 6.490/2008, que objetiva em linhas gerais, a capacitação de mulheres atuantes na comunidade para que se constituam, institucionalmente, como mediadoras sociais a fim de fortalecer as práticas políticas e socioculturais desenvolvidas pelas e para as mesmas, a partir do empoderamento feminino, além de construir e fortalecer redes de prevenção da violência doméstica e enfrentamento às violências que compõem a realidade local e que envolvam jovens e mulheres.” Disponível em: < www.mj.gov.br >. Acesso em 11 de junho de 2013

do acesso à justiça. Segundo relatou uma de nossas entrevistadas (15), a organização nunca foi ligada a partidos políticos, mas sempre teve afinidades com o campo da esquerda. Esta afirmação é reforçada por outra entrevistada (12), a qual afirmou que vários associados da *Themis* são ou foram vinculados a partidos de esquerda, principalmente ao Partido dos Trabalhadores (PT).¹²⁰

Conforme o relato de uma das fundadoras da *Themis* (12), a sua criação está relacionada à conjuntura de redemocratização do país. Naquele período, foram forjados dois campos de atuação distintos: por um lado, foi constituído um conjunto de atores (pessoas, partidos, instituições) que apostaram numa mudança através da democratização do Estado; e, por outro, criaram-se movimentos e organizações voltados à democratização do acesso à justiça. Em relação ao primeiro grupo, esta entrevistada vai dar o seguinte depoimento:

[...] um conjunto de organizações não governamentais se criam nessa época, nos anos 80, anteriores à Themis, ainda pra trabalhar nesse sentido, formular novas leis, influenciar a construção da nova constituição do Brasil e pensar políticas públicas. Tinha um certo mantra que era propor políticas públicas e democratizar a relação com o Estado. (12)

A seu ver, do final dos anos 1980 até meados dos anos 1990, houve uma proliferação de conselhos municipais, estaduais e nacionais de diferentes áreas e a dinâmica das organizações estava muito voltada a pensar sobre como democratizar a relação com o Estado e ocupar esses novos espaços de participação.

Por outro lado, conforme relata a entrevistada, a *Themis* participou, desde o seu começo, de outra vertente. Segundo ela,

¹²⁰ Esta informação é relevante na medida em que se considera que as organizações estão inseridas em diferentes tipos de relações com outras instituições que influenciam a sua participação e adesão a certos programas e projetos ou, pelo contrário, obstaculizam o acesso a esses. Na fala de duas de nossas entrevistadas apareceu esta questão, na medida em que elas salientaram que a *Themis* teve dificuldades em se inserir em determinados projetos lançados por governos compostos por outros partidos políticos porque era vista como uma ONG identificada com o PT. No entanto, esta restrição não pode ser tomada como regra, pois a *Themis* foi contratada em 1999, durante o governo Fernando Henrique Cardoso (PSDB), para capacitar outras ONGs para a formação de Promotoras Legais Populares (PLPs) em diferentes lugares do país.

A Themis [...] vai se preocupar desde o início com a questão do poder judiciário, também com o Estado, mas não com o governo ou com o legislativo. Isso era muito claro no nosso mandato inicial. Inclusive a gente dizia isso, assim: como tem fila de madrugada pros postos de saúde, etc, tem fila pra defensoria pública. É sobre isso que a gente quer tratar e tal. Então a gente tratava do poder judiciário como parte da governança do país, do Estado, com foco específico. E os problemas de acesso à justiça eram problemas democráticos, a gente tinha que tratar com isso e uma forma de fazer isso era democratizando o acesso à informação, as pessoas estarem mais cientes dos seus direitos pra lutarem por eles. (12)

A partir dessa perspectiva de democratizar o acesso à justiça e promover os direitos humanos das mulheres, a *Themis* passou a atuar em várias frentes de trabalho relacionados a essas questões. Foi nesse período inicial que se desenvolveu o programa das Promotoras Legais Populares (PLPs), voltado à capacitar mulheres das classes populares com noções básicas de direito e de cidadania, através de uma metodologia concebida pelas próprias integrantes da organização. Segundo uma entrevistada que participou da primeira gestão da *Themis* (1993-1998), outra frente de trabalho do período esteve voltada aos operadores da justiça. Este trabalho tinha como objetivo a realização de seminários, cursos, pesquisas e publicações que focalizassem a questão das discriminações de gênero no sistema judiciário.

Conforme o seu depoimento, os anos 1990 desenharam uma conjuntura bastante favorável às causas feministas e havia facilidade para as ONGs brasileiras acessarem recursos não estatais para manter este trabalho. Nesse sentido, ela vai dizer:

Pega toda a década de 90, a conferência mundial das Nações Unidas sobre a mulher na China... Então, também tinha um certo fluxo regular de recursos para o campo feminista do Brasil que não dependiam do Estado e a gente tinha uma certa clareza de que era preciso diferenciar o que era sociedade civil organizada do que eram os órgãos governamentais. (12)

Esta conjuntura possibilitou que a *Themis* sobrevivesse, durante a década de 1990, principalmente com os recursos oriundos das agências e organismos da cooperação internacional. A Fundação Ford passou a financiar a *Themis* em 1994 e, durante dez anos, consistiu na sua principal fonte de recursos. Outras agências e fundações financiaram projetos pontuais como, por exemplo, a Fundação MacArthur, Fundação AVINA, ONU Mulheres, Oxfam, entre outras. O diferencial do recurso proveniente da Fundação Ford é que ele podia ser utilizado para pagamento dos

custos de manutenção da organização (aluguel, telefone, água, etc.), o que não ocorria com outros recursos, inclusive do Governo Federal, os quais não permitiam essa forma de utilização dos recursos, ocasionando um processo de “estrangulamento” financeiro das organizações (13).

Segundo a narrativa de outra entrevistada (13), no início dos anos 2000 começa a ocorrer um processo de redirecionamento dos recursos da cooperação internacional. Muitas agências deixaram de direcionar os seus recursos para as ONGs latino-americanas e passaram a apoiar organizações sediadas na África e na Ásia. No caso das agências que continuaram apoiando as ONGs brasileiras, houve uma migração dos recursos para as organizações da região Nordeste, pois a região Sul, conforme a nossa entrevistada (13), passou a ser vista como “o sul maravilha”, onde não se justificaria a necessidade de apoio financeiro para o desenvolvimento de projetos sociais. Agregam-se a esses fatos, as mudanças operadas nas políticas de financiamento internacional das agências americanas após o episódio do *World Trade Center*.¹²¹ Na sua visão, esses fatores resultaram na saída da Fundação Ford como agência financiadora da *Themis*, em 2004, provocando uma grave crise na organização. Naquele período, a *Themis* contava com uma equipe de 12 pessoas e estava com diversos projetos em andamento, pois esperava receber um suplemento de recursos da Fundação Ford voltado a viabilizar a independência financeira da organização.¹²² Um pouco antes da saída da Fundação Ford, a organização havia adquirido a sua sede própria e empregado recursos financeiros significativos nessa operação. Também havia desenvolvido, em 2003, um planejamento estratégico em parceria com a Fundação AVINA, cujo principal objetivo era propiciar sustentabilidade financeira à organização. Com a saída inesperada da Fundação Ford, todo o planejamento da organização se perdeu, pois a coordenação se viu constrangida a enxugar seu quadro de funcionários, buscar outras fontes de recursos e tentar equacionar as suas dívidas trabalhistas.¹²³ A partir desse momento

¹²¹ Para maiores informações acerca das mudanças nas políticas de financiamento das agências e organismos de cooperação internacional e seus reflexos no Brasil, ver Garrison (2000), ABONG (2010b)

¹²² Segundo a entrevistada, a Fundação Ford havia concedido este aporte de recursos suplementar à outras ONGs brasileiras anteriormente e, por isto, havia a perspectiva de que o mesmo fosse ocorrer com a *Themis*.

¹²³ De acordo com esta entrevistada, houve um acordo, ainda na sua gestão, no qual a Fundação Ford se comprometeu a quitar as dívidas trabalhistas contraídas pela *Themis* durante os seus primeiros dez anos, o que realmente aconteceu dois anos depois.

a *Themis* precisou diversificar os seus projetos e, cada vez mais, passou a ser contratada pelo Estado para a prestação de serviços vinculados à implementação de políticas públicas.

De acordo com as informações de uma integrante da coordenação na gestão 2009-2011(15), a organização se sustenta hoje, em grande parte, através de projetos com o governo, tanto em nível federal, quanto em nível estadual e municipal (Ministério da Saúde, Secretaria de Políticas para as Mulheres, Secretaria Municipal de Políticas para as Mulheres, Secretaria de Direitos Humanos, etc.).

Segundo suas informações, no final de 2011, a *Themis* tinha três projetos em execução: o “Mulheres da Paz”, financiado pelo Ministério da Justiça, o “Acesso à Justiça para as Mulheres Trabalhadoras Domésticas”, financiado pela ONU Mulheres e o Curso de Capacitação direcionado às PLPs, financiado pela *Brazil Foundation*. Pelo seu relato, a execução do projeto “Mulheres da Paz” iniciado em 2010, no Bairro Guajuviras em Canoas, em parceria com a Secretaria de Segurança Pública e Cidadania daquele município, é que garantia a sustentabilidade financeira da organização naquele momento.

5. 3.2.2 As linhas de trabalho da *Themis*

Na opinião de uma integrante da coordenação da *Themis*, o seu diferencial em relação a outras ONGs feministas está no fato dela atuar em diferentes eixos de intervenção que impliquem em avanços no tocante aos direitos das mulheres. Nesse sentido, esta entrevistada afirmou: “*Acho que esse é o grande ganho da Themis. Eu sempre acho que é um círculo porque muitas ONG’s trabalham só com pedaços disso que eu chamo [...]a advocacia feminista.*”(15)

O trabalho realizado através da *Themis*, portanto, não se restringe ao atendimento jurídico às mulheres vítimas de violência. A *Themis* atua, também, no sentido da prevenção, promovendo cursos que informem as mulheres acerca dos seus direitos, a respeito da violência doméstica e sobre as redes de apoio que elas podem acessar se os seus direitos forem violados.

Dentro dessa concepção abrangente, a *Themis* tem desenvolvido atividades, ao longo de sua trajetória, em cima de três eixos principais: **i) Educação jurídica**

popular, onde estão situados os cursos de Promotoras Legais Populares (PLP), de Jovens Multiplicadoras de Cidadania (JMC) e de Metodologia de Acesso à Justiça; **ii) Advocacia Feminista**, no qual são feitos atendimentos gratuitos às mulheres que passam por algum tipo de violência naqueles casos considerados exemplares, ou seja, em casos que possam trazer jurisprudências favoráveis aos direitos das mulheres e mudanças na cultura do direito; **iii) Estudos e Pesquisas de Gênero**, direcionado a realização de pesquisas e estudos de gênero e suas divulgações através de publicações de diferentes tipos. (FOLDER de divulgação da *Themis*).

5.3.2.3 Definição jurídica e estrutura organizacional da *Themis*

Apesar de ser utilizado, desde meados dos anos de 1980 no Brasil,¹²⁴ o termo ONG (Organização não governamental) para fazer referência às organizações privadas e sem fins lucrativos, sobretudo aquelas estruturadas em torno da defesa de direitos e com aporte de recursos oriundos das agências de cooperação internacional, em termos jurídicos essas organizações são definidas no Brasil como associações formadas pela “união de pessoas que se organizam para fins não econômicos” (Art. 53 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 do Código Civil Brasileiro). Enquanto associações de direito privado, as organizações precisam constituir um quadro de associados que participa, de acordo com os seus estatutos, das decisões concernentes à organização (eleições de diretorias ou coordenações, definição de diretrizes políticas, etc.). Por intermédio das informações que obtivemos com uma das integrantes da coordenação da *Themis* (15), o seu quadro de sócios, no final do ano de 2011, somava 86 associados. Nesse mesmo período, a equipe de trabalho da organização, em Porto Alegre, era composta de sete pessoas. Para gerenciar a parte contábil e realizar a prestação de contas, a coordenação da *Themis* contratava os serviços de um contador. Além desses integrantes, a organização compôs uma equipe de trabalho de onze pessoas para executar o Projeto Mulheres da Paz, no município de Canoas.

A estrutura organizacional da *Themis* é composta por um conselho diretor e um conselho fiscal. A cada três anos, ocorrem eleições para a escolha da coordenação geral da organização e, pelo menos uma vez ao ano, é convocada uma Assembleia Geral dos associados.

¹²⁴ A esse respeito, consultar Landim (1998).

5.3.2.4 A autonomia financeira da Themis em relação ao Estado frente às dificuldades de sustentabilidade da conjuntura atual

A defesa da autonomia da organização em relação ao Estado está presente desde a criação da organização, segundo indicam as entrevistas realizadas com os membros das várias gestões da *Themis*, embora seja possível identificar algumas nuances nas suas ponderações, relacionadas às conjunturas nas quais a organização encontrava-se inserida em cada momento.

Segundo o relato de uma entrevistada pertencente à coordenação da *Themis* nas suas primeiras gestões, desde o momento da fundação já existia a preocupação em se manter uma autonomia financeira da organização em relação ao Estado (12). Ao mesmo tempo, pode-se depreender da sua exposição, que o financiamento de projetos através de recursos oriundos de agências de cooperação e organismos internacionais aparecia como algo desejável, assim como a busca de recursos próprios. Conforme as suas palavras, esta preocupação no período se traduzia na seguinte reflexão:

A gente tem que construir um certo nível de autonomia política e pra isso a gente tem que ter um certo nível de autonomia financeira do Estado, então a gente tem que conseguir recursos com fundações, com as agências das Nações Unidas, pensar recursos próprios, fazer cursos, cobrar. (12)

Esta sua posição é reiterada quando critica os rumos que as ONGs tomaram ao longo dos anos 2000, e a *Themis* em particular, quando o Governo Lula passa a contratar as organizações da sociedade civil como prestadoras de serviços ao Estado. A seu ver, a forma como se desdobrou no Brasil a parceria entre o Estado e as organizações da sociedade civil foi perversa. Conforme a entrevistada, a Lei das OSCIPS, promulgada em 1999 no Governo Fernando Henrique Cardoso, representou um princípio ético-político muito interessante na história brasileira recente, que poderia ser traduzido na defesa de uma abordagem centrada no estabelecimento de uma aliança entre sociedade e Estado para viabilizar as mudanças sociais necessárias. Na sua visão, a forma como essa aliança tem sido realizada, a partir do Governo Lula,

[...] vai levar ao fim de uma sociedade civil ativa e organizada em breve, se a gente não fizer alguma coisa. Foi, progressivamente, cooptar, [...] trazer pra dentro do Estado as pessoas que eram lideranças no movimento social, segundo, trazer as instituições do movimento social pra serem parceiras do Estado numa lógica de prestação de serviços, gestão compartilhada, etc. Tem várias expressões que mostram como aquela organização deixa de operar como um sujeito político da sociedade e passa a operar como um aliado e parceiro orgânico dos governos. Quanto mais local o governo, mais complicado, eu acho. (12)

Na perspectiva dessa entrevistada, o Estado, o mercado e a sociedade civil constituem diferentes *ethos* e, dessa forma, têm objetivos e formas de operacionalização próprias que precisam ser resguardadas. Em relação à *Themis*, a entrevistada pontua:

Se ela [a Themis] não tiver recursos próprios pra manter um debate público sobre alguns temas, ela não tem sentido. Aí vira uma prestadora de serviços e não foi pra isso que a gente fundou a Themis, foi pra pensar a questão da democratização do poder judiciário no país, não pra prestar serviço pros governos. São mandatos totalmente distintos. (12)

Outra entrevistada que integrou a coordenação da *Themis* posteriormente, também se mostrou bastante crítica em relação à prestação de serviços ao Estado da forma como vem sendo realizada no presente por meio do projeto “Mulheres da Paz.” A esse respeito, ela comenta:

[...] é uma cooptação, entende? Por exemplo, é bárbaro o projeto Mulheres da Paz. Ele é uma, vamos dizer uma política pública baseada no projeto Promotoras Legais Populares, eles consultaram a Themis para construir essa política; agora, é uma política de Estado. Bom, a Themis pode viver só de Mulheres da Paz? Dando consultoria para 50 municípios que querem fazer Mulheres da Paz? Não. Por quê? Porque ela vai perder o foco do feminismo, que são os direitos humanos das mulheres e as lutas que nós temos que fazer para avançar na igualdade de gênero. (13)

Essa entrevistada também condena o que ela chama de um “processo de privatização da *Themis*”, referindo-se a ausência de discussão pública com os associados acerca dos rumos da organização e devido ao processo de prestação de serviços ao Estado. Nas suas palavras,

A gente acha que houve uma certa privatização da Themis no sentido de não discussão pública dos rumos e de planejamento, e por outro lado desse estrangulamento pelo Estado, entende, de ficar na prestação de serviços do Estado. A falta de dinheiro não pode ser somada ao recolhimento, ao isolamento porque aí tu não tem abertura de contatos e de possibilidade de ampliação, de sair do problema. Aí tu só fica refém do Estado mesmo. (13)

Na perspectiva desta entrevistada, o financiamento público não pode ultrapassar 30% dos recursos que mantém a organização, caso contrário, esta perde a sua autonomia política e seu foco de trabalho para se tornar uma organização prestadora de serviços ao Estado. (13)

Conforme o seu depoimento, com a saída da Fundação Ford, em 2004, as integrantes da *Themis* passaram também a buscar recursos junto à iniciativa privada:

Aí a gente passou a precisar, pra entrar na ideia de busca de apoio de parceria da área privada, já que as agências internacionais não estavam mais no terceiro setor financiando com facilidade e já que a gente não queria se tornar uma ONG prestadora de serviço pro Estado. Eles [a Fundação AVINA] iam ser o nosso apoio, institucionalizar a nossa proposta de uma política nacional de acesso à justiça a partir da nossa origem, da nossa metodologia, né. A ideia de ser parceiro nos interessa, de ser empregado, não. (13)

Descrevendo essa necessidade de diversificação de receitas que se impôs à continuidade da *Themis* naquela conjuntura, a entrevistada comenta que, após a saída da Ford, a organização contava com sete financiadores diferentes (uma empresa privada, fundações privadas, a Prefeitura Municipal de Porto Alegre, o Ministério da Justiça, entre outros).

Outra entrevistada que participou da gestão 2005-2010 (14), reiterou, do mesmo modo, a posição de defesa de uma autonomia da *Themis* frente ao Estado, afirmando que essa autonomia precisa ser resguardada, na medida em que a organização tem ações contra o Estado Brasileiro por violações de direitos humanos e atua junto à Comissão Interamericana de Direitos Humanos, em conjunto com outras organizações, com o objetivo de conseguir avanços na cultura do direito. No entanto, a mesma entrevistada afirma que nunca foi um problema para a organização estabelecer parcerias ou participar de editais de empresas ou de agências de cooperação internacional. Conforme a sua percepção,

Isso, de alguma empresa. Isso nunca foi um problema. Na verdade, a discussão que se tem nas ONG's e na Themis, em alguns momentos, é da gente não receber mais financiamento do governo, não de empresas. De empresas, de fundação internacional, isso não é problema. Acho que a ideia é a gente conseguir não estar vinculado ao governo, porque a gente bate no governo e recebe dinheiro do governo. Então é muito complicado. A Themis tem casos na Comissão Interamericana de Direitos Humanos, de violações de direitos contra o Estado e recebe dinheiro do Estado. Então um pouco dessa esquizofrenia. (14)

Apesar de ratificar a postura de defesa da autonomia da organização frente ao Estado, esta entrevistada vai descrever que, com a perda da Fundação Ford, a coordenação da *Themis* precisou buscar recursos junto ao Estado para se manter funcionando, mas que isto foi feito respeitando o espectro de trabalho realizado anteriormente pela organização. Nesse sentido, ela descreve:

Aí se perdeu a Ford e tudo ficou mais difícil. Aí aconteceu o que a ONG fez, o que as ONG's não querem fazer, começou a trabalhar, entre aspas, para o Estado, com editais do Estado que tinham relação conosco. Claro que a gente nunca ampliou demais. Queriam que a Themis fizesse um curso que não tinha nada a ver, a gente não fazia. Se a gente achasse que não tinha vinculação com empoderamento de mulheres, com acesso à justiça, com advocacia e tal... A gente não fazia só pelos recursos, a gente buscava os recursos onde tinha relação com o nosso trabalho. Senão, não. (14)

Uma postura ainda mais flexível em relação à prestação de serviços ao Estado é apresentada pela entrevistada que integrou uma gestão mais recente na coordenação da *Themis* (15). Ela ressaltou as dificuldades de manutenção da organização em um período de escassez de recursos, sobretudo com a diminuição dos recursos provenientes da cooperação internacional. Além disso, ela afirma que, na maioria dos casos, os valores aportados pelos projetos realizados a partir de editais de órgãos ligados ao governo federal são pequenos e não permitem pagamentos de salários, diretos trabalhistas, luz, telefone, internet, etc. No seu depoimento ela demonstra essas dificuldades das ONGs dizendo:

Faz-se necessário fazer um certo "malabarismo". Por exemplo, coloca-se cada profissional da Themis como coordenador de um dos projetos. Ninguém tem carteira assinada. Toda a sustentação é feita através dos projetos. (15)

Outro elemento que tem dificultado o trabalho de captação de recursos via diversificação de projetos, segundo esta última entrevistada, reporta-se ao fato da organização ter, atualmente, um quadro reduzido de profissionais, o que limita a

capacidade de trabalho no sentido da elaboração de projetos e concorrência em editais.¹²⁵

Ainda se referindo aos constrangimentos do atual momento em relação aos recursos disponíveis para as ONGs, a entrevistada afirma que hoje existem poucos editais voltados à defesa dos direitos humanos das mulheres, obrigando a *Themis* a buscar recursos através de editais setoriais com temáticas específicas. A seu ver: *Como trabalhar com mulheres muitas vezes já não é mais o ‘the best’, pelo menos do ponto de vista dos editais que surgem, temos que entrar em editais setoriais que possibilitem trabalhar com as mulheres.*(15)

A partir dessa descrição da entrevistada acerca dos constrangimentos enfrentados em relação à sustentabilidade da organização, ela formula a seguinte indagação: “O problema hoje é: como se sustenta uma ONG com as suas concepções? Cada vez os recursos estão mais escassos, há um preço caro a pagar para não se perder”. (15) Em relação ao projeto “Mulheres da Paz” que estava sendo executado em Canoas, no final de 2011, em parceria com a Secretaria de Segurança Pública e Cidadania daquele município, essa entrevistada vai justificar o trabalho da *Themis* dizendo que se trata de um projeto que carrega a “concepção da *Themis*” e no qual a equipe pôde decidir sobre os procedimentos envolvidos na execução do projeto.

Na fala dessa entrevistada, foi levantada a questão da interferência do agente financiador sobre as organizações financiadas, sejam quais forem esses financiadores. Ela comenta nesse sentido que,

¹²⁵ A publicação ABONG Panorama das Associadas (ABONG, 2010a, p.34) descreve esse processo vivido pela *Themis* como sendo um problema recorrente entre as suas associadas, pois as organizações se encontram pressionadas, por um lado, a buscar novas fontes de sustentabilidade financeira devido a diminuição ou supressão dos recursos provenientes das agências de cooperação internacional e, por outro, dispõem atualmente de equipes administrativas muito reduzidas, resultado em boa parte das estratégias gerenciais dessas mesmas agências em anos anteriores. Além disso, esse quadro é agravado pelo fato das novas fontes de recursos terem lógicas de funcionamento muito distintas daquelas da cooperação internacional, principalmente com relação às restrições em termos dos prazos dos projetos (normalmente de um ano de duração) e a impossibilidades de pagamento de pessoal e custos trabalhistas.

[...] a gente não pode ser ingênuo de achar que os financiamentos também não mudam o cotidiano das organizações, a gente precisa disso. Obviamente que há formas e formas disso. A gente faz muitas discussões de que a gente não abre mão da nossa missão, aquilo que a gente acredita que é a nossa missão. Pode ser o melhor, o maior, a gente não vai fazer. Mas isso não significa que tem coisa que tu precisa abrir mão, um pouco, porque a gente precisa se sustentar, a entidade. (15)

Isto significa dizer que, mesmo que não sejam feitas concessões em termos da missão da organização e de suas diretrizes políticas, faz-se necessário adotar uma postura de diálogo com os financiadores, pois as ONGs precisam desses recursos para manter-se. Na opinião dessa entrevistada, as ONGs de defesa de direitos que adotaram uma postura mais radical, ou seja, não admitiram nenhuma interferência por parte dos seus agentes financiadores, acabaram encerrando as suas atividades.

As dificuldades crescentes em relação à sustentabilidade financeira e institucional da *Themis* representam, de forma exemplar, um problema que tem atingido um conjunto significativo de ONGs de defesa de direitos no Brasil. De acordo com a publicação da ABONG “*Sustentabilidade das ONGs no Brasil: acesso a recursos privados*” (2010b), uma parcela considerável de suas associadas – da qual a *Themis* participa – foi apoiada financeiramente, por um longo período, pelas agências de cooperação internacional. Segundo a publicação, em geral os recursos dessas agências eram destinados ao apoio institucional, isto é, apoiava-se o projeto institucional como um todo e não projetos específicos. Assim, as organizações podiam utilizar esses recursos de forma flexível, tanto para o desenvolvimento de projetos como para os custos de manutenção da organização e seus profissionais/militantes. A partir da reorientação dos financiamentos das agências de cooperação para outros continentes, sobretudo para a África, as organizações brasileiras precisaram buscar outras fontes de financiamento, tanto no setor privado como no setor público. Torna-se difícil datar esse processo de reorientação da cooperação internacional, embora se possa identificá-lo dentro de um período que se estende do final dos anos 1990 e atravessa toda a década de 2000. Os recursos provenientes das agências de cooperação ainda estão presentes dentre as fontes de financiamento das ONGs brasileiras, embora venham reduzindo o montante

aportado e o espectro de organizações apoiadas.¹²⁶ Por outro lado, observa-se o crescimento significativo de recursos oriundos do governo federal, além de outros fundos públicos.

No entanto, a trajetória de constituição dessas organizações e a sua sustentação institucional por um longo período pelas agências de cooperação sedimentaram, dentre os seus integrantes, uma visão muito crítica em relação ao acesso aos recursos públicos. Na citação a seguir, pode-se perceber a posição da ABONG frente à forma como vem se efetivando o financiamento do Estado às organizações de defesa de direitos no caso brasileiro:

Quando se constata que os recursos públicos federais tendem a ser uma das principais fontes para as organizações de defesa de direitos, é impossível não assinalar o traço de forte vulnerabilidade que esse processo traz, caso não sejam feitas mudanças substantivas nas modalidades de acesso a tais recursos. A duração dos projetos, as restrições aos gastos com pessoal fixo e gastos institucionais gerais, aliados à ênfase na execução de políticas públicas governamentais são, em muitos pontos, incompatíveis não só com os modelos institucionais que temos, mas principalmente com o que compreendemos como sendo organizações sustentáveis em suas dimensões financeiras e política. (ABONG, 2010a, p. 78)

5.3.2.5 A participação da *Themis* no Programa Rede Parceria Social (RPS)

Segundo uma das entrevistadas que integrou a coordenação da *Themis* nas últimas gestões (15), a decisão acerca da participação da *Themis* nos editais abertos por duas entidades-âncoras do programa Rede Parceria Social - Instituto da Mama do Rio Grande do Sul (IMAMA) e Fundação Pão dos Pobres – levou em consideração o fato de a organização estar atravessando, naquele momento, um período de poucos projetos. Embora os valores previstos nesses projetos fossem pequenos, ela salienta que um dos projetos visava desenvolver um curso de promotoras legais populares, área na qual a *Themis* já tinha expertise, o que favoreceu a decisão de participar do edital.

A entrevistada comenta que a *Themis* foi convidada, pelo então Secretário da Justiça e do Desenvolvimento Social do Rio Grande do Sul, Fernando Schüller, para ser uma das entidades-âncoras do programa RPS, mas o convite não foi aceito porque se avaliou que a demanda de trabalho seria grande em proporção ao

¹²⁶ A esse respeito, consultar ABONG (2010a).

montante de recursos disponibilizados para viabilizar a sustentabilidade da organização. Segundo ela, os valores para as entidades-âncoras são muito pequenos, apenas 10% do total relativo a cada projeto. É por isto que, em sua opinião, as âncoras acabaram sendo, muitas vezes, institutos e fundações empresariais, pois eles já têm a sua manutenção institucional assegurada.

Outra entrevistada, que integrou a coordenação da *Themis* no período em que houve esse convite à organização, apresentou uma visão positiva acerca do modelo de parceria implantado pela RPS, envolvendo Estado, empresários e terceiro setor. Em sua opinião, a RPS

[...] foi uma grande sacada, na verdade, porque foi algo que não demandou recursos do Estado. Demandou um trabalho do Estado que conseguiu, pela sua credibilidade enquanto Estado, trazer empresas, que às vezes as ONG's não conseguem e conseguiu, com esse recurso, trazer ONG's pra executar ações que o Estado também não consegue fazer. (14)

Essa avaliação positiva, no entanto, não é consensual entre as integrantes da *Themis*. Uma postura mais crítica em relação à RPS foi descrita por outra entrevistada, a qual ressaltou as diferenças entre as concepções de ação social desenvolvida pela *Themis* e as que eram explicitadas enquanto referências do programa. No depoimento dessa entrevistada, ela afirma:

Numa reunião da RPS em que nós fomos representando a Themis, ouvimos muito um discurso baseado na ideia de solidariedade humana e não uma concepção política baseada em defesa de direitos e acesso à justiça. (15)

Com relação à concorrência em editais, essa entrevistada enfatiza que a posição das integrantes sempre foi baseada na perspectiva de que “[a *Themis*] entra nos editais, mas não perde aquilo no que acredita e, às vezes, não participa”.¹²⁷ (15). Como exemplo, ela relata que houve uma discussão entre as integrantes da *Themis* em torno da participação da concorrência ao edital aberto pela Fundação Pão dos Pobres, dentro do Programa Rede Parceria Social. Por fim, a decisão das integrantes foi favorável à participação, mas a *Themis* não foi aprovada nesse processo, pois o seu projeto seguia uma linha de empoderamento de mulheres

¹²⁷ Nesse aspecto, em particular, a entrevistada cita um edital lançado pela Empresa multinacional Walmart, no qual a *Themis* não concorreu porque seus membros têm conhecimento das denúncias a respeito de práticas de discriminação racial e sobre-exploração do trabalho dos funcionários dessa empresa.

jovens e, de acordo com a nossa informante, a Fundação queria um projeto menos transgressor voltado à capacitação profissional.

5.3.2.6 O Trânsito entre Estado e ONGs

Em nossa pesquisa, a questão referente ao trânsito entre integrantes de ONGs e o Estado apareceu de forma recorrente nas entrevistas realizadas com membros da *Themis* que participaram da sua coordenação em diferentes gestões. Conforme já referido anteriormente, alguns interpretaram este movimento de militantes e profissionais atuantes nas ONGs em direção ao Estado como uma cooptação realizada pelo Estado, visando instrumentalizar as organizações da sociedade civil. A narrativa citada abaixo evidencia essa posição:

Todo o primeiro escalão da maioria das organizações da sociedade civil brasileira nos anos 90 que ainda eram organizações muito jovens, ali começa a virar secretário municipal, secretário de estado, assessor do não sei das quantas, presidente do conselho tal. Então o seu tempo, a sua sinergia, o seu pensamento estratégico se deslocam de um campo da sociedade pra pensar como que implementa política, pra lutas internas, [...] aí se perde um pouco, no final dos anos 90, [...] um pouco de um debate político sólido e consistente que acontecia fora do Estado, mas ele se equilibra com o que acontecia dentro do Estado porque boa parte da liderança tava lá. (12)

Nesse trecho aparece novamente a defesa de uma posição pautada na autonomia das organizações da sociedade civil frente ao Estado, embora nesse caso não esteja relacionado à contratação para a prestação de serviços, mas ao deslocamento de militantes e profissionais das ONGs para assumir cargos nos governos municipais, estaduais e federal.

O depoimento de outra entrevistada enfatiza os benefícios que os governos têm ao incorporar quadros das organizações civis. A seu ver,

[esse movimento] tem dois lados. As ONG's perdem, muitas vezes, com pessoas que têm experiência, têm militância, têm conhecimento, vão pro Estado. O Estado ganha com pessoas que têm essa trajetória e tal, pra ajudar, inclusive, nesse trânsito com as ONG's. É muito mais fácil, por exemplo, alguém me ouvir do que ouvir uma pessoa que trabalhou sempre no governo. [...] Acho que existe essa possibilidade, essa flexibilidade maior de diálogo. (14)

Nos dois fragmentos citados aparece o Estado como o grande beneficiário desse trânsito, na medida em que a experiência e a proximidade dos militantes de

ONGs com certos grupos sociais seriam transferidas para o Estado, facilitando o seu trabalho com esses grupos sociais e com as próprias ONGs. Na visão dessas entrevistadas, o vínculo das ONGs com o Estado – seja através da prestação de serviços ou do trânsito de seus militantes para assumirem cargos nos vários governos – acarretam perdas para as organizações e fragilizam a autonomia da sociedade civil. Essa profunda desconfiança em relação ao estabelecimento de vínculos com o Estado e a defesa da autonomia das organizações se explica, a nosso ver, pelo fato das entrevistadas compartilharem de um marco interpretativo baseado na contraposição entre o Estado, o mercado e a sociedade civil, onde cada uma dessas esferas teria sua própria lógica e objetivo.¹²⁸ Nessa visão, as organizações da sociedade civil que passaram a prestar serviços ao Estado estariam traindo as suas origens e as lógicas que dirigiam as suas ações.

5.3.2.7 A defesa de uma profissionalização da sociedade civil

Um dos aspectos salientados por diversas entrevistadas da *Themis* se refere à necessidade de uma profissionalização das organizações da sociedade civil, possibilitando que os seus profissionais possam receber remunerações estáveis e que tenham os seus direitos trabalhistas assegurados. Nesse sentido, há uma reivindicação para que seja criado um novo marco regulatório para as organizações que atuam no Terceiro Setor. Segundo o depoimento de uma entrevistada,

O Estado tem que profissionalizar, apoiar a profissionalização das relações sociais, tem que criar um interesse da sociedade de se profissionalizar pra mudar socialmente, se esse é o projeto constitucional, a mudança social. Tu tens que ter sociólogos, advogados, assistentes sociais, psicólogos, cada vez mais, engenheiros... voltados para atuar na sociedade, para apoiar as comunidades. E não tem que ser empregado público nem empregado privado, eles podem estar nesse centro. (13)

O discurso em defesa da profissionalização nas ONGs também pontua a dificuldade enfrentada pelos seus membros (militantes/profissionais) no gerenciamento dos diversos aspectos que envolvem as atividades de uma

¹²⁸ Embora não tenha havido uma referência explícita à perspectiva habermasiana, parece-nos que os depoimentos das entrevistadas da *Themis* – de uma forma geral – se amparam numa visão tripartite da realidade social composta pelas esferas do Estado, do mercado e da sociedade civil. Nessa abordagem e, sobretudo na sua apropriação pela literatura sociológica brasileira nos anos 90, a sociedade civil aparece como um lócus eminentemente virtuoso e democrático que precisa se preservar para não ser colonizado, respectivamente, pelas lógicas instrumentais e burocráticas do mercado e do Estado.

organização social. Segundo o relato de uma das fundadoras da *Themis*, a última coisa que elas pensaram quando criaram a organização foi na conta de luz que teriam que pagar no fim do mês (12).

Outra entrevistada (13) menciona que a *Themis* chegou a buscar uma parceria com a Fundação AVINA para qualificar a sua gestão. Segundo ela,

[...] a AVINA propôs a ponte entre os líderes sociais com os líderes empresariais, nós entendemos que esse era o caminho, porque nós estávamos apanhando na gestão como militantes, como advogadas. Nós não éramos administradoras, nós não conhecíamos esse caminho. A gente fazia uma posição contestadora do marco legal que queriam nos colocar, da filantropia, “atuam no voluntariado”. Não é isso, nós não somos isso, nós não queremos ser. (13)

Interessante perceber, no caso da *Themis*, como a defesa da profissionalização não está descolada da perspectiva da militância, o que é retratado numa entrevista, como sendo um dos dilemas enfrentados atualmente pelos integrantes da organização. Por um lado, os militantes defendem “a causa” – nesse caso, a defesa dos direitos humanos das mulheres - e se engajam na organização em função dessa identificação. Por outro, são pessoas que possuem as suas qualificações profissionais (advogadas, antropólogas, etc.) e desejam ter uma situação profissional minimamente estabilizada em termos de sua remuneração, estabilidade e direitos trabalhistas. Nas palavras de uma das entrevistadas que participou da coordenação da *Themis*,

Quando tu é militante, tu tá na causa, aí tu vai dar um prazo de conexão com aquilo que vai ser a tua vida, tu vai acompanhar. Claro que como um trabalho militante, tu não tem obrigação de passar toda a tua vida conectada com ele diretamente. Tu ocupas lugares diferentes na causa de acordo com as tuas condições de sobrevivência, com os teus interesses profissionais, com tudo, mas é uma causa pra vida, é uma causa. (13)

Outra entrevistada descreve que o desafio hoje é “juntar militância com profissionalização”, constituir um novo campo profissional, através do qual o conhecimento da academia vai ser trazido para o trabalho de militância junto as ONGs. (15)

A crítica à visão estatizante e à defesa da autonomia das ONGs

Nas entrevistas realizadas para o estudo de caso da *Themis*, aparece uma crítica contundente a certas visões da “esquerda” que consideram o Estado como a única instituição que pode atuar em prol do *público*. Em duas entrevistas com lideranças da *Themis* apareceu esta questão de forma explícita (12, 13). Nessas narrativas, a sociedade civil é descrita como um espaço constituído de um *ethos* próprio, voltado ao aprimoramento democrático e que precisa resguardar a sua autonomia e independência política em relação ao Estado para poder realizar a sua tarefa. Abaixo, citamos dois fragmentos de uma entrevista que evidenciam esta posição:

O que a esquerda socialista, comunista, quer? Eles querem, de novo, a colonização, só que ao inverso, eles querem a estatização. Aí bota todo o movimento social dentro do Estado como se isso resolvesse. Tu pega a causa, transfere pro Estado resolver a causa e aí tu acaba com a sociedade civil. (13)

Não é porque a esquerda, o PT assumiu, o governo tem um olhar para a transformação da justiça social, que nós vamos garantir um aprimoramento da democracia nesse sentido. Acho que a sociedade civil não tá cumprindo o seu papel porque tá faltando uma visão mais arejada desse lugar que ela ocupa e não com esse olhar instrumental que a esquerda, no Estado, acaba realizando. Instrumentalizar as ONG's pra fazer um projeto de governo, aí tu perde totalmente a interlocução da capacidade de diferenciar e de promover dialeticamente a superação e o aperfeiçoamento. (13)

Rebatendo a acusação de uma parcela de intelectuais e militantes ligados a partidos de esquerda, cujo argumento principal recai sobre a funcionalidade das ONGs para a implantação do projeto neoliberal de diminuição e desresponsabilização do Estado e concomitantemente, uma defesa da exclusividade do Estado como formulador e executor das políticas públicas, a entrevistada irá dizer:

[...] eu contesto a visão da privatização do trabalho social, que o Estado privatiza a sua atuação em lugares que são fundamentais colocando as ONG's ou as entidades sociais a fazer o que ele deveria fazer por um preço mais barato, [...] essa é uma das teses que vêm. O Estado terceiriza o trabalho através das ONG's, o que não é a mesma coisa que a outra discussão que é da privatização do trabalho social e da colonização pelas empresas. (13)

A mesma entrevistada vai enfatizar os aspectos positivos que o modelo brasileiro trouxe ao incorporar a participação da sociedade civil na formulação das políticas públicas, embora diga que esse processo ainda requeira um aprendizado que se traduza numa participação mais qualificada das organizações civis nesse processo. A esse respeito, a entrevistada vai afirmar:

Isso é totalitarismo. Não adianta vir com esse discurso que é privatização porque não é. Quando existe interesse público consolidado, quando existe interesse do estado em fomentar a democracia, tudo isso que faz parte do modelo que o estado brasileiro tem que eu acho fantástico que é da participação da construção das políticas públicas pela sociedade. [...]. O que nos falta como sociedade? Estar capacitados para que na construção dessas políticas públicas a gente conheça o orçamento, conheça mais legislação, conheça as condições pra fazer propostas viáveis que sejam exequíveis [...]. O modelo é genial, nós só precisamos de tempo, de enfrentamento do déficit de cidadania pra que a gente aprenda a fazer esse controle. (13)

A posição defendida pela entrevistada traduz uma ambivalência bastante comum entre os integrantes de ONGs, pois, por um lado, há uma valorização da participação das organizações da sociedade civil na construção das políticas públicas e nos processos de controle social, bem como do trabalho que elas realizam junto a certas comunidades e segmentos sociais. Por outro lado, as organizações reiteram a sua necessidade de independência e autonomia em relação ao Estado, o que aparece nas entrevistas através das seguintes expressões: “não se tornar refém do Estado”, “não permitir a Instrumentalização das ONG’s por um projeto de governo”, “não se tornar uma ONG prestadora de serviço pro Estado”. Em um trabalho recente, Lima Neto (2013) descreve as parcerias entre as ONGs e o Estado no Brasil como “uma via de mão dupla”, devido às contradições que esta relação encerra. A seu ver,

A máxima da parceria como uma via de mão dupla destaca as ambivalências, tensões e contradições presentes nas relações entre ONGs e Estado. Em linhas gerais, estas parcerias envolvem, simultaneamente, tanto cooperação quanto conflito entre ambas as partes (Medeiros, 2009). Esta ambivalência pode ser interpretada como uma consequência do desenvolvimento da democracia no Brasil. Afinal, reflete o ambiente pluralista e aberto das organizações que vêm construindo a sociedade civil nas últimas décadas. Esta construção é, portanto, produto de um longo aprendizado iniciado no conflito entre a sociedade civil e o Estado, que, posteriormente, transformou-se em uma relação de cooperação com distanciamento crítico (LIMA NETO, 2013, p. 30).

Na perspectiva do autor, o desafio do presente está colocado na seguinte questão: como conciliar, nas parcerias estabelecidas entre o Estado e as ONGs, os

aspectos da “colaboração” e do “conflito” sem abdicar de nenhum dos termos envolvidos nessa relação.

5.4 Comparando os casos do COL e da *Themis*: a influência das trajetórias institucionais nas opções do presente

As duas organizações civis que analisamos se constituem enquanto contraexemplos de processos amplos de “colonização” da sociedade civil pelos atores e metodologias do mercado e do Estado, bem como de processos que evidenciarão a “hegemonização” dessas organizações por um macro projeto político neoliberal. Esta observação de forma alguma deve obscurecer as diferenças dessas organizações, resultantes das suas distintas trajetórias institucionais e das posições que esses atores sociais ocupavam no campo da assistência na “conjuntura crítica” que se abre nos anos 1990, que os levou a interpretar e aderir a certas oportunidades políticas de forma particular.

Apesar do COL e da *Themis* atuarem, no presente, enquanto executores de projetos e prestadores de serviço vinculados às políticas públicas, isto é interpretado de forma distinta pelos seus membros. No caso do COL, o fato de ter se constituído enquanto uma organização vinculada à Igreja Católica e voltada à prestação de serviços na área da assistência, o que mudou foi a perspectiva que norteia o trabalho social desenvolvido pela organização ao longo de sua trajetória institucional, o qual deixou de ser um trabalho “assistencialista” e “clientelista”, conforme as palavras das nossas entrevistadas do COL, para se voltar à promoção e defesa de direitos de segmentos populacionais vulneráveis. Esta mudança se tornou possível, no caso dessa organização, pelo rearranjo institucional ocorrido nos anos 80, que a aproximou de movimentos sociais populares que lutavam pela redemocratização do país e pela ampliação e garantia dos direitos sociais. A partir de então, o COL passou a atuar em conjunto com esses movimentos, cedendo espaços físicos da instituição para suas reuniões e promovendo trabalhos de assessoria que os auxiliasse nos seus processos de mobilização.

O fato de hoje o COL ter várias frentes de trabalho voltadas à prestação de serviços e execução de políticas públicas através de convênios e parcerias com o

Estado - em nível municipal, estadual e federal - não é percebido enquanto um problema pelos seus integrantes: primeiro, porque eles compartilham, em grande medida, da linha política desses programas e participam – nos fóruns e conselhos gestores de políticas e nos conselhos de direitos – do trabalho de controle social e implementação dessas políticas. Além disso, eles não se percebem enquanto “reféns do Estado”, pois grande parte dos recursos que financiam os seus projetos provém da própria organização e, o que parece ser o mais importante do ponto de vista dos entrevistados, os projetos realizados para o Estado não se opõem às diretrizes políticas estabelecidas pelo COL. As relações do COL com a agência KNH e com as empresas, tanto privadas quanto públicas, se desenvolvem dentro da mesma perspectiva, ou seja, as doações são bem-vindas desde que não interfiram nas diretrizes políticas defendidas pela organização e nas metodologias de trabalho que estas requerem.

Já a *Themis* apresenta algumas peculiaridades em relação à prestação de serviços ao Estado. Como uma ONG de defesa dos direitos humanos das mulheres, criada por um grupo de advogadas feministas no início dos anos 1990, a sua identidade esteve pautada, desde o início, pela perspectiva de manter uma postura de autonomia frente ao Estado. Em várias entrevistas apareceu esta questão como sendo primordial para a organização se manter dentro da sua missão, o mesmo não acontecendo quando as entrevistadas se referiam ao aporte financeiro de organismos e agências internacionais ou fundações privadas (Fundo das Nações Unidas para as Mulheres - UNIFEM, Fundação Ford, Fundação McArthur, Fundação AVINA, entre outras). Estes financiadores jamais foram apontados como agentes que pressionaram ou intervieram nas diretrizes políticas da organização. Essa perspectiva evidenciada nas entrevistas está vinculada ao tipo de aporte financeiro realizado pelas agências de cooperação internacional durante a década de 1980 e parte da década de 1990. Nesse período, o apoio financeiro era direcionado ao projeto institucional das ONGs como um todo e não a projetos pontuais, permitindo que as organizações se constituíssem como atores sociais com relativa independência em relação ao Estado e ao mercado.¹²⁹ Essa marca na constituição

¹²⁹ Na publicação da ABONG (2010a) há uma referência a essa parcela de ONGs brasileiras que receberam, por um período relativamente longo, o apoio das agências de cooperação internacional a seus projetos institucionais, fator que vai repercutir na formação de suas identidades e nas construções futuras de suas alternativas de sustentabilidade.

de certas ONGs pode ser percebida nas entrevistas que realizamos com as integrantes da *Themis*, na medida em que elas reforçam uma visão normativa de sociedade civil, a qual deve ser autônoma em relação ao mercado e ao Estado e virtuosa no que se refere a seus princípios e objetivos.

Na medida em que a Fundação Ford deixou de financiar a *Themis* em 2004, após dez anos de apoio institucional, a organização necessitou diversificar rapidamente as suas fontes de financiamento para manter-se em atividade. No entanto, todos os relatos de membros das diferentes gestões da *Themis*, sobretudo daqueles que vivenciaram a “saída da Ford”, apontam para a dificuldade em manter uma organização através da execução de projetos específicos, cujos financiamentos, de uma forma geral, não permitem o custeio da própria organização (pagamentos de luz, água, telefone, internet, salários, tributos).

A necessidade de obtenção de recursos financeiros, por parte da *Themis*, levou a organização a executar vários projetos vinculados aos programas governamentais, tanto em nível federal quanto estadual e municipal. No entanto, segundo os relatos das entrevistadas, como esses projetos, em geral, não permitem o pagamento de despesas relacionadas à manutenção das organizações, eles acabam levando-as a um processo de “estrangulamento” financeiro, pois as organizações vão acumulando dívidas de difícil resolução.

Este processo de contratação das organizações da sociedade civil pelo Estado acaba aproximando as ONGs de defesa de direitos de outras organizações/entidades que atuam no campo da assistência também prestando serviços ao Estado.¹³⁰ No entanto, a avaliação dos membros dessas organizações em relação a esse tipo de trabalho é bastante distinta como se pôde perceber no caso de nossa pesquisa, pois as ONGs de direitos se constituíram sobre outra lógica e consideram esse processo como algo a ser evitado e confrontado pelas organizações. Frente a isso, seus membros defendem a criação de um marco regulatório que permita a formação de fundos públicos para financiar as ONGs sem a instrumentalização do formato operado no presente pelo Estado.

¹³⁰ Koslinski (2007) aponta para essa aproximação das ONGs de defesa de direitos e das entidades assistenciais em termos de seu trabalho de executoras de projetos e programas voltados a implementação das políticas públicas do Governo Federal.

5.5 A contribuição dos casos estudados para a discussão teórica da tese

Mesmo participando de um mesmo programa, que representa a adesão de setores do Estado a um modelo de trabalho social baseado na parceria público-privada e na valorização de processos de gestão, modelo percebido por parte da literatura nas Ciências Sociais como sendo funcional ao projeto político neoliberal, o que se percebeu em ambos os estudos de caso foi que as organizações não sobrepujaram os seus ideais políticos e ideológicos em função da sua sustentabilidade organizacional e financeira. Embora a situação financeira das organizações estudadas fosse muito desigual, nos dois casos este fator não desencadeou uma adesão ativa dos seus integrantes a um projeto político avesso ao seu. Pelo contrário, as narrativas enfatizaram que as organizações têm participado de editais somente na medida em que esses não comprometessem as suas diretrizes políticas, isto é, desde que a sua “missão” fosse resguardada. Como já mencionado anteriormente, parece-nos que essas organizações realizam uma espécie de “adaptação pragmática” (SCOTT, 1990), ou seja, produzem certas alterações em seu trabalho sem que isto signifique uma adesão ativa aos valores de quem as financia, o que possibilita estabelecer diálogos com os financiadores e adequar a linguagem dos projetos de acordo com as exigências dos editais, desde que isso não interfira na manutenção dos seus ideais mais caros. Inclusive, uma entrevistada da *Themis* frisou que é melhor fechar a organização do que transformar os objetivos do seu trabalho em função das necessidades de financiamento.

No entanto, apesar de identificarmos essa mesma postura nas duas organizações estudadas, o temor que seus integrantes expressam se referem a processos distintos, constituídos ao longo de suas trajetórias organizacionais. No caso da *Themis*, aparece, claramente, o receio de que a organização perca a sua autonomia política, na medida em que passe a ser contratada pelo Estado para a implementação de políticas públicas, ou seja, se transforme em uma ONG “prestadora de serviços ao Estado”. Já nas entrevistas feitas com membros do COL aparece de forma mais enfática a ideia de que as organizações civis não devem substituir o Estado nas suas atribuições constitucionais, o que não impede a realização de um trabalho complementar ao do Estado e com o aporte de recursos públicos.

Comentários finais

Através da realização dos estudos de caso no COL e na *Themis*, pudemos observar vários elementos que nos permitem contestar as interpretações hegemônicas presentes na literatura sociológica brasileira que têm apontado para processos amplos de colonização das organizações da sociedade civil pelos atores e metodologias do mercado e do Estado, bem como das análises que interpretam as ações das organizações civis com base na sua adesão ativa as prerrogativas do projeto político neoliberal.

Nos dois casos analisados, as organizações buscaram se inserir em um programa desenvolvido pelo governo estadual do RS – Rede Parceria Social – no qual aparecem todos os ingredientes identificados pela literatura com o modelo gerencial de Estado (defesa das parcerias público-privadas na área social, crítica à ineficiência dos programas executados através da malha estatal de atendimento assistencial, ênfase nos processos de melhoria da gestão) e, a depender do autor, denunciado como funcional a um projeto neoliberal pautado na diminuição e desresponsabilização do Estado com relação à garantia dos direitos sociais.

Como já mencionado anteriormente, vimos por meio da pesquisa que as organizações ingressaram no programa RPS com fins muito pragmáticos e pontuais, ou seja, isto não significou uma incorporação dos seus pressupostos. Este impacto limitado sobre as organizações sociais deve-se, em parte, ao próprio formato adotado pelo programa, cujos projetos têm duração de apenas dez meses, são direcionados ao desenvolvimento de ações pontuais e os valores aportados são pequenos, conforme a avaliação dos próprios entrevistados das organizações.

Além disso, pôde-se perceber que cada organização possui uma trajetória institucional que se traduz em possibilidades diferenciadas de apropriação desse modelo. Nos casos analisados, tanto os integrantes do COL como da *Themis* apresentaram certas críticas em comum ao programa RPS, como por exemplo, a crítica à perspectiva do voluntariado e, ao mesmo tempo, a defesa de uma profissionalização do trabalho nas organizações civis. O estabelecimento de parcerias público-privadas não foi alvo de questionamento, o que nos parece óbvio, tendo em vista que as organizações defendem a legitimidade do seu trabalho junto a

determinados segmentos populacionais, embora não se coloquem como substitutas da ação estatal. Isto aparece em algumas entrevistas com lideranças das duas organizações estudadas através das seguintes expressões: “trabalhar com a garantia de direitos e não mais [...] fazer o papel do Estado” (9) ou, referindo-se às funções diferentes do Estado, da sociedade civil e do mercado: “são mandatos totalmente distintos.” (12). Ou seja, há uma defesa da especificidade do trabalho desenvolvido pelas organizações civis em relação às ações do Estado, admitindo-se, por vezes, a ideia de uma complementaridade, embora esta não seja uma posição consensual entre as organizações.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O principal objetivo desta pesquisa consistiu em investigar **como** a reconfiguração do campo da assistência social no Brasil, ocorrida a partir do final dos anos 1980 e ao longo da década de 1990, modificou o campo relacional das organizações da assistência, possibilitando várias alterações em termos das suas dinâmicas associativas no que se refere a: i) adoção novas formas de organização e repertórios de ação; ii) novos enquadramentos interpretativos; iii) novas fontes de recursos; e, iv) novas posições dos atores nesse campo.

Nossa hipótese é que essas organizações interpretam e se apropriam das oportunidades políticas surgidas na conjuntura crítica dos anos 1990 de distintas formas, dependendo das suas trajetórias institucionais e da posição que ocupam dentro do campo da assistência. A análise buscou articular, portanto, uma apreensão das oportunidades e estrangimentos que constituem o processo de reconfiguração do campo da assistência social na década de 1990, com uma ênfase na agência – mesmo que relativa – das organizações sociais envolvidas neste processo e que a ele respondem de formas bastante diferenciadas. Desta forma, confronta-se o argumento predominante na literatura que identifica um sentido ou intencionalidade intrínseco a este processo, salientando-se a heterogeneidade e a dinamicidade de interpretações e ações dos diversos atores que o conformam.

Recuperando os processos que provocaram essa mudança no campo da assistência, podem-se citar os seguintes: i) o surgimento de uma legislação que regulamenta o trabalho das organizações na área social e disciplina a sua relação com o Estado (ECA, LOAS, Lei das OSCIPs, Lei das OS), ii) a difusão de novos modelos de planejamento e de gestão dentre as organizações da sociedade civil; iii) a crescente profissionalização e especialização das organizações sociais; iv) o maior envolvimento dessas organizações na prestação de serviços públicos; v) a emergência de novos atores no mundo associativo e, por fim, vi) a reestruturação do financiamento das organizações sociais. Pôde-se perceber que esses processos envolvem distintos atores e instituições e, desta forma, não se consegue compreendê-los a partir de referenciais teóricos que os concebem como enquadrados dentro de um mesmo projeto ou intencionalidade.

O estudo adotou como referente empírico as organizações/entidades sociais que participaram do *Programa Rede Parceria Social* no RS, o qual encampa um modelo de gestão para a área social que tem sido muito criticado por parte da literatura das Ciências Sociais e do Serviço Social, por adotar certos princípios do modelo gerencial de Estado (defesa das parcerias público-privadas na área social, crítica à ineficiência dos programas executados através da malha estatal de atendimento assistencial, ênfase nos processos de melhoria da gestão) e pela sua funcionalidade a um projeto político neoliberal.

Ao utilizar esse programa como delimitador do campo de investigação empírica, pudemos perceber como organizações sociais que possuem ecologias organizacionais variadas se apropriam de oportunidades políticas como a representada pelo programa. Isto permitiu que problematizássemos as abordagens teóricas baseadas no pressuposto da colonização das organizações da sociedade civil pelos atores e metodologias do mercado ou que interpretam as ações das organizações com base na sua adesão ativa as prerrogativas do projeto político neoliberal. Nessas abordagens, segundo Lipietz (1988), os atores acabam sendo concebidos como executores de um papel pré-determinado, perdendo a sua capacidade relativa de agência.

Os “achados da pesquisa”

Visando conhecer melhor os pressupostos e a metodologia utilizada pelo programa RPS, acessamos documentos e realizamos entrevistas com os formuladores do Programa que revelaram, por um lado, a sua identificação com as prescrições contida no Programa de Reforma do Estado de 1995 para a área social e, por outro, o seu paralelismo com a política de assistência e suas instâncias de controle social.

O *survey* que aplicamos às organizações que participaram das três primeiras edições deste programa demonstrou que a maior parte dessas organizações foi criada nos anos 1990 e praticamente a metade delas é direcionada ao público infantil e adolescente (48,53%). Entre os aspectos mais citados com relação às mudanças observadas nessas organizações sociais na última década estão “as formas de execução das ações sociais” (16,52%), os “padrões organizativos da

própria instituição/entidade” (16,07%) e os “objetivos do trabalho” (15,4%). Estes resultados confirmam as alterações observadas nos repertórios organizacionais e táticos das organizações a partir dos anos 1990. A grande maioria das organizações sociais do campo da assistência só começou a utilizar o modelo de projetos sociais nos anos 2000, devido ao aumento das exigências em termos de planejamento oriundas do Estado, de agências de cooperação e, mais recentemente, de empresas e fundações/institutos empresariais. Em relação à sustentabilidade financeira dessas organizações, a pesquisa indicou que a manutenção da organização é garantida por recursos provenientes, sobretudo, de “doações de pessoa física” (29,8%), de “empresas e/ou fundações empresariais” (22,35%) e de “instituições do Estado” (21,96%). Já em relação ao financiamento para a execução dos projetos sociais aparece, em primeiro lugar, as “empresas e/ou fundações empresariais” (28,45%), as “instituições do Estado” (28,29%) e, por último, as “doações de pessoa física” (22,41%). Esses dados parecem traduzir as restrições previstas por certos tipos de financiamentos, pois muitos editais não permitem a utilização dos recursos para fins de custeio da organização.

Por meio da realização de dois estudos de caso em organizações que integraram o programa RPS - o Círculo Operário Leopoldense (COL) e a *Themis* – as quais apresentam características institucionais bem diversas (tamanho, institucionalização, recursos, objetivos, vinculações institucionais), pôde-se observar vários aspectos que possibilitam a contestação das interpretações hegemônicas presentes na literatura sociológica brasileira.

Segundo as narrativas dos integrantes de ambas as organizações investigadas, seu ingresso no programa RPS foi movido por razões pragmáticas e pontuais. Isto é, não houve a identificação e incorporação dos pressupostos expressos no programa pelas organizações. Esta postura foi bastante evidenciada na pesquisa, pois os entrevistados das duas organizações disseram que até “dialogam” com os financiadores, mas não abrem mão dos seus valores e princípios. Neste sentido é que se pode falar numa “adaptação pragmática” por parte dos atores das organizações sociais, pois elas até participam de certos processos para a obtenção de recursos para as suas organizações, mas reiteram que isto não é feito a qualquer custo. Nas entrevistas ficou muito clara esta postura quando foram

relatados casos nos quais as organizações abriram mão de oportunidades de acesso a certos projetos/recursos por considerar que isto comprometeria a sua missão institucional.

Através dos estudos de caso puderam-se apreender, também, como as diferentes trajetórias institucionais dos atores e a sua posição no campo da assistência interferem na sua interpretação e apropriação de certas oportunidades políticas. Nos casos que investigamos, os integrantes das organizações avaliaram de forma distinta o aspecto da “prestação de serviços” ao Estado. Enquanto no COL isto não era percebido como um problema, desde que estivesse dentro dos princípios da “missão” e da “visão” institucional, na percepção dos integrantes da *Themis*, se tornar uma ONG “prestadora de serviços ao Estado” significa perder a sua autonomia e o seu poder de intervenção nos confrontos que envolvem a construção da agenda pública. Neste aspecto, em particular, pode-se ver como as mesmas oportunidades políticas são interpretadas e apropriadas de forma diversa pelos atores associativos, o que contribui para contestar as teses que apontam para um processo homogêneo e generalizado de colonização dos atores da sociedade civil pelo mercado ou de sua hegemonização por um projeto político neoliberal.

Outro “achado” que, no nosso entender, merece um destaque nesse fechamento do trabalho, diz respeito à reconstituição dos processos de difusão das ferramentas e procedimentos gerenciais dentre as organizações da sociedade civil do RS, na década de 1990. Parte da literatura sociológica produzida em torno da sociedade civil na última década tem interpretado a utilização desses procedimentos gerenciais pelas organizações civis como indicativos da sua colonização pelas metodologias oriundas da esfera do mercado ou como processos que expressam a “privatização do espaço público” e o “esvaziamento da política”. Através de entrevistas com integrantes de organizações da sociedade civil gaúcha que participaram da difusão dessas ferramentas na conjuntura dos anos 1990, pode-se construir outra narrativa acerca de como transcorreu esse processo no RS e qual a contribuição dos diversos atores sociais que participaram dele.

Segundo o relato dos entrevistados, esse processo contou com a participação de distintos atores e instituições sociais, que aportaram as suas contribuições em termos de procedimentos metodológicos, em diferentes momentos.

Nesse sentido, os entrevistados salientaram as contribuições feitas pelos atores do campo político, das organizações da sociedade civil, das agências de cooperação internacional, dos atores empresariais e das Igrejas.

Estes relatos demonstram o quanto é equivocado se atribuir o uso de ferramentas e procedimentos gerenciais nas organizações sociais a uma intervenção do mercado ou, ainda, a um projeto político que objetiva domesticar a sociedade civil, retirando o seu potencial de contestação política.

Cabe destacar, ainda, as narrativas dos entrevistados que apontaram para uma certa inversão no RS, durante a década de 1990, da conhecida tese da colonização da esfera social pelos atores e metodologias do mercado. Os seus relatos apontam que, naquela conjuntura, várias fundações e institutos empresariais que estavam sendo formados foram buscar os seus quadros de profissionais entre os “ongueiros”, cujas trajetórias pessoais estavam vinculadas a uma formação militante forjada nas pastorais da juventude católica, no PT e em ONGs de assessoria a movimentos populares. Os entrevistados afirmaram que este processo ocorreu porque eram os “ongueiros” que conheciam vários procedimentos e metodologias de planejamento e gestão para a área social, os quais foram adquiridos ao longo da sua trajetória militante e no contato com as agência de cooperação internacional. A narrativa desses entrevistados sobre a difusão e a incorporação dessas ferramentas gerenciais inverte a forma predominante pela qual a literatura tem apresentado esse processo.

Por fim, gostaríamos de salientar que a utilização de uma abordagem relacional e processual para a compreensão das mudanças nas dinâmicas associativas dos atores que participam do campo da assistência permitiu-nos recuperar parte da complexidade constitutiva deste processo e que, por vezes, é perdida por abordagens que partem de enquadramentos teóricos mais normativos. Através dos estudos de caso, em especial, foi possível perceber as ambiguidades, as tensões, as contingências e as dúvidas que confrontam os atores envolvidos neste processo, os quais, menos do que seguirem um “roteiro” pré-estabelecido (próprio ou imposto), constroem seus caminhos tentativamente, a partir de possibilidades relativas de agência definidas pelas condições e capacidades organizativas em um contexto móvel de oportunidades e constrangimentos. Neste

sentido, a análise realizada expressou aquilo que Thompson (2001, p. 140) aconselhava a quem busca de fato compreender os processos sócio-históricos e não apenas julgá-los a partir de uma visão normativa: “olhemos a história *como* história – homens [e mulheres] situados em contextos reais (que eles não escolheram) e confrontados perante forças incontornáveis com uma urgência esmagadora de relações e deveres, dispondo, apenas, de uma oportunidade restrita para inserir sua própria ação – e não como um texto para fanfarronices do tipo *assim deveria ter sido*”.

REFERÊNCIAS

ABERS, Rebecca e VON BÜLLOW, Marisa. Movimentos sociais na teoria e na prática: como estudar o ativismo através da fronteira entre Estado e sociedade? *Revista Sociologias*, Porto Alegre, ano 13, n.28, set./dez. 2011, p.52-84.

ABONG. *Panorama das associadas*. Rio de Janeiro: ABONG, 2010a.

_____. *Sustentabilidade das ONGs no Brasil: acesso a recursos privados*. Rio de Janeiro: ABONG, 2010b. 92p.

ALMEIDA, Carla. *O marco discursivo da participação solidária e a redefinição da questão social: construção democrática e lutas políticas no Brasil pós 90*. 2006a, 207 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais). Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2006.

_____. O marco discursivo da “Participação Solidária” e a nova agenda de formulação e implementação de ações sociais no Brasil. In: DAGNINO, E., OLVERA, A. e PANFICHI, A.(Orgs.). *A disputa pela construção democrática na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra; Campinas: Unicamp, 2006b, p. 95-135.

ALONSO, Ângela. As teorias dos movimentos sociais: um balanço do debate. : *Lua Nova*, São Paulo, n.76, p. 49-86, 2009.

ARMANI, Domingos. O desenvolvimento institucional como condição de sustentabilidade das ONGs no Brasil. *Humanas*. Porto Alegre, v.24, n. 1/2, p. 56-70, 2001a.

_____. PMA: conceitos, origens e desafios. O Planejamento, Monitoramento e a Avaliação de Programas Sociais. *Humanas*. Porto Alegre, v. 24, n. 1/2, p. 98-114, 2001b.

_____. *Sustentabilidade: desafio democrático*. Disponível em: <<http://institutofonte.org.br>>. Acesso em: 10 de maio de 2013.

_____. *Como elaborar projetos?* Guia prático para elaboração e gestão de projetos sociais. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2002.

AVRITZER, Leonardo e COSTA, Sérgio. Teoria crítica, democracia e esfera pública: concepções e usos na América Latina. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 47, n. 4, p. 703-728, 2004.

AVRITZER, Leonardo. Um desenho institucional para o novo associativismo. *Lua Nova*, São Paulo, n. 39, p. 149-174, 1997.

BEBBINGTON, Anthony. Donor – NGO Relations and Representations of Livelihood in Nongovernmental Aid Chains. *World Development*, v. 33, n. 6, p. 937-950, 2005.

BENFORD, Robert D. e SNOW, David A. Framing Processes and Social Movements: An Overview and Assessment. *Annual Review of Sociology*, Vol. 26 (2000), pp. 611-639 Disponível em: <http://dev.ulb.ac.be/sciencespo/dossiers_supports/m-s--texte-11.pdf>. Acesso em: 22 de janeiro de 2013.

BLANCO, Diego M., KEIL, Ivete M. e SOETHE, José Renato. *Estudos sobre Sistemas de Desenvolvimento Local*. São Leopoldo: Escritos, 2011.

BLANCO, Ismael, LOWNDES, Vivien & PRATCHETT, Lawrence. Re-Organising Babylon: on the meaning of policy networks and network governance and their democratic consequences. *Paper prepared for the conference Governance Networks: Democracy, Policy Innovation and Global Regulation*, Roskilde University, december 2-4, 2009.

BOURDIEU, Pierre. Le mort saisit le vif. As relações entre a história reificada e a história incorporada. In: _____. *O Poder Simbólico*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil S.A., 1989.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS. *NOB-SUAS*. Brasília: MDS, 2005. Disponível em <www.mds.gov.br>. Acesso em: 17 de maio de 2013.

BRASIL. Ministério da Justiça. *Manual de Entidades Sociais*. Brasília: Secretaria Nacional de Justiça, 2007. Disponível em: <www.mj.gov.br>. Acesso em: 10 de junho de 2013.

BRASIL. Ministério da Justiça. Lei nº 11.530/2007 e Decreto nº 6.490/2008. (instituem o Projeto Mulheres da Paz). Disponível em: <www.mj.gov.br>. Acesso em 11 de junho de 2013.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Financiamento da Assistência Social no Brasil. *Caderno SUAS*, n. 4, ano 4, Brasília, DF: Secretaria Nacional de Assistência Social, 2009.

BRASIL. *Estatuto da criança e do adolescente*. – 7. ed. – Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2010. Disponível em: <bd.camara.gov.br>. Acesso em: 08 de junho de 2013.

BRASIL. Ministério do desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Lei Orgânica da Assistência Social* (1993). Disponível em: <www.mds.gov.br>. Acesso em: 08/01/2013.

BRESSER PEREIRA, Luis Carlos. Os primeiros passos da Reforma Gerencial do Estado de 1995. In: D'INCAO, M. A. e MARTINS, H. (Orgs.). *Democracia, Crise e Reforma*: Estudos sobre a era Fernando Henrique Cardoso. São Paulo: Paz e Terra, 2010: 171-212.

_____. *A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle*. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997. 58p.

_____. Da Administração pública burocrática à gerencial. *Revista do Serviço Público*, Brasília, 47(1) janeiro-abril, 1996.

CAPOCCIA, Giovanni e KELEMEN, R. Daniel. The Study of Critical Junctures: theory, narrative, and counterfactuals in historical Institutionalism. *World Politics*, 59, p. 341-369, April/2007.

CARVALHO, José Murilo. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

CASTRO et al. Gasto Social e Política Macroeconômica: trajetórias e tensões no Período 1995-2005. Brasília, IPEA, *Texto para Discussão* n. 1324, jan. de 2008. Disponível em: <<http://agencia.ipea.gov.br>>. Acesso em: 09 de maio de 2013.

COHEN, J. e ARATO, Andrew. *Sociedad civil y teoria política*. México: Fondo de Cultura Económica, 2000.

COUTINHO, Joana Aparecida. *ONGs e Políticas Neoliberais no Brasil*. Florianópolis: UFSC, 2011.

COUTO, Berenice Rojas. A Assistência Social como Política Pública: do sistema descentralizado e participativo ao Sistema Único da assistência Social – SUAS. In: MENDES, Jussara M. R., PRATES, Jane C. e AGUINSKY, Beatriz (Orgs.). *Capacitação sobre PNAS e SUAS: no caminho da implantação*. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2006, p. 26-37.

DAGNINO, Evelina. Cultura, Cidadania e Democracia: a transformação dos discursos e práticas na esquerda latino-americana. In: ALVAREZ, S., DAGNINO, E., ESCOBAR, A. *Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos: novas leituras*. Belo Horizonte: UFMG, 2000, p. 61-102.

_____. Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidades. In: DAGNINO, Evelina (Org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002, p. 279-301.

DAGNINO, Evelina, OLVERA, A. e PANFICHI, A. Para uma outra leitura da disputa pela construção democrática na América Latina. In: DAGNINO, E., OLVERA, A. e PANFICHI, A. (Orgs.). *A disputa pela construção democrática na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra; Campinas: Unicamp, 2006, p.13-91.

DIEHL, Astor Antônio. *Círculos Operários no Rio Grande do Sul*. Porto Alegre: EDIPUCRS, 1990.

DOIMO, Ana Maria. *A vez e a voz popular: movimentos sociais e a participação política no Brasil pós-70*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1995. 353 p.

DOWBOR, Mônica. Sujeitos da assistência social. Estado, entidades assistenciais, assistentes sociais e usuários na trajetória da assistência social entre 1974 e 2005. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE SOCIOLOGIA, 14, 2009a, Rio de Janeiro. *Anais*

eletrônicos. Rio de Janeiro: SBS, 2009a. Laboratório de Pesquisa. Disponível em: <<http://www.sbs2009.sbsociologia.com.br>>. Acesso em: 8 de out. de 2010.

_____. Da inflexão pré-constitucional ao SUS municipalizado. *Lua Nova*, São Paulo, 78, p. 185-222, 2009b.

DRAIBE, Sônia. Brasil 1980-2000: proteção e insegurança sociais em tempos difíceis. *Anais do Taller Inter-Regional Protección social en una era insegura: un intercambio sur-sur sobre políticas sociales alternativas en respuesta a la globalización*. Santiago de Chile, PNUD/Cenda. Disponível em: <<http://www.scielo.br>>. Acesso em: 20 de fevereiro de 2012.

ELIAS, Norbert. *Introdução à sociologia*. Lisboa: Edições 70, 2008.

ELSTER, Jon. *Marx Hoje*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

EMIRBAYER, Mustafa. Manifesto for a relational sociology. *The American Journal of Sociology*. Sept 1997 v103 n2 p. 281(37) p.1-22.

FOLEY, Michael e EDWARDS, Bob. Beyond Tocqueville: Civil Society and Social Capital in Comparative Perspective. *American Behavioral Scientist*, 42, 2, September 1998.

FRASER, Nancy - O que é crítico na teoria crítica? O argumento de Habermas e gênero. In: BEHABIB, Seyla. *Feminismo como Crítica da Modernidade*. Rio de Janeiro: Rosa dos Ventos, s/d.

GARRISON, John W. *Do confronto à colaboração: relações entre a sociedade civil, o governo e o Banco Mundial no Brasil*. Brasília: Banco Mundial, 2000.

GIDDENS, Anthony. *A terceira via: reflexões sobre o impasse político atual e o futuro da social-democracia*. Rio de Janeiro: Record, 1999.

GOHN, Maria da Glória. *Teorias dos movimentos sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos*. São Paulo: Loyola 2007.

_____. Abordagens teóricas no estudo dos movimentos sociais na América Latina. *Caderno CRH*, Salvador, v. 21, n.54, p. 439-455, set./dez. de 2008.

GOLDSTONE, Jack A. More social movements ou fewer? Beyond political opportunity structures to relational fields. *Theory and Society* 33: 333-365, 2004.

GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Secretaria da Justiça e do Desenvolvimento Social. *Rede Parceria Social*. Material apresentado no VII Fórum de Responsabilidade Social, ocorrido em 23 de setembro de 2009, em Santa Cruz do Sul.

HABERMAS, Jürgen. *Mudança estrutural da esfera pública*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

HOUTZAGER, Peter P., Gurza LAVALLE, Adrián e ACHARYA Amab. Atores da sociedade civil e atores políticos – participação nas novas políticas democráticas em São Paulo. In: Avritzer, Leonardo (Org.). *A participação em São Paulo*. São Paulo: UNESP, 2004.

IBGE, IPEA, GIFE e ABONG. *As Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos no Brasil 2005*. Rio de Janeiro: IBGE, 2008.

IBGE, IPEA, GIFE e ABONG. *As Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos no Brasil 2010*. Rio de Janeiro: IBGE, 2012.

IBGE, MDS. *As Entidades de Assistência Social Privadas sem Fins Lucrativos no Brasil 2006*. Rio de Janeiro: IBGE, 2007.

JAIME, Pedro. O empresariado e a questão social: apontamentos para a interpretação de um novo associativismo empresarial no Brasil. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 39, n. 4, p. 939-78, jul./ago., 2005.

KLIKSBERG, Bernardo. *Repensando o estado para o desenvolvimento social: superando dogmas e convencionalismos*. São Paulo: Cortez, 1998.

KOSLINSKI, Mariane Campelo. *Um estudo sobre ONGs e suas relações de 'accountability'*. Rio de Janeiro: IFCS/UFRJ, 2007. Tese de Doutorado. Disponível em: http://www.icomfloripa.org.br/transparencia/wp-content/uploads/2009/06/mariane_campelo_koslinski.pdf. Acesso em: 9 nov. 2009.

LANDIM, Leilah. *Defining the nonprofit sector: Brazil*. Working Papers of the Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project, n. 9, edited by Lester M. Salamon and Helmut K. Anheier. Baltimore: The Johns Hopkins Institute for Policy Studies, 1993.

_____. "Experiência militante": histórias das assim chamadas ONGS. In: LANDIM, Leilah (Org.). *Ações em sociedade: militância, caridade, assistência, etc.* Rio de Janeiro: NAU, 1998.

_____. Associações no Brasil: comentários sobre dados oficiais recentes. *Democracia Viva*, Rio de Janeiro, Ibase, n°28, p. 76-85, 2005.

LAVALLE, Adrián Gurza. Crítica ao modelo da nova sociedade civil. *Lua Nova*, São Paulo, n. 47, p. 121-135, 1999.

_____. Sem pena nem glória: o debate sobre a sociedade civil nos anos 1990. *Novos Estudos*, n. 66, p. 91-109, jul. de 2003.

_____. O estatuto político da sociedade civil: evidências da cidade do México e de São Paulo. Brasília, DF: CEPAL. Escritório no Brasil/IPEA. *Textos para discussão CEPAL-IPEA*, n. 28, 2011. Disponível em: http://www.cepal.org/brasil/publicaciones/sinsigla/xml/2/43432/CEPAL_28.pdf. Acesso em: 14 de junho de 2012.

LAVALLE, Adrián Gurza; HOUTZAGER, Peter P.; CASTELLO, Graziela. Democracia, pluralização da democracia e sociedade civil. *Lua Nova*, São Paulo, 67: 49-103, 2006.

LEFEVRE, Sylvaine. *Mobiliser les gens, mobiliser l'argent: les ONG au prisme du modele entrepreneurial*. THESE pour obtenir le grade de DOCTEUR en Science Politique Le 10 novembre 2008

LIMA NETO, Fernando. Relação com o Estado na visão das ONGS: uma sociologia das percepções. *Texto para discussão* n. 1820/ Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. - Brasília: Rio de Janeiro: IPEA, março de 2013. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/912/1/td_1820.pdf>. Acesso em: 10 de junho de 2013.

LIPIETZ, Alain. *Miragens e milagres: problemas da industrialização no terceiro mundo*. São Paulo: Nobel, 1988.

LIPSKY, Michael. *Street-level Bureaucracy*. New York: Russell Sage Foundation, 2010.

MALHOTRA, Naresh K. *Pesquisa de marketing: uma orientação aplicada*. Porto Alegre: Bookman, 2006.

MARQUES, Eduardo César. Redes sociais e instituições na construção do Estado e da sua permeabilidade. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v.14, n.41, outubro de 1999, p. 45-67.

MARTINS, Gilberto. A. Estudo de caso: uma reflexão sobre a aplicabilidade em pesquisas no Brasil. *Revista de Contabilidade e Organizações*, v. 2, n. 2, p. 9-18, jan./abr. 2008.

MATUS, Carlos. *Adeus, senhor presidente: governantes governados*. São Paulo: FUNDAP, 1996.

McADAM, D., McCARTHY, J. y ZALD, M. *Movimientos sociales: perspectivas comparadas*. Madrid: Istmo, 1999.

McADAM, D., TARROW, S. e TILLY, C. Para mapear o confronto político. *Lua Nova*, São Paulo, n. 76, p. 11-48, 2009.

MEDEIROS, Marcelo. Trajetória do Welfare State no Brasil: papel redistributivo das políticas sociais dos anos 1930 aos anos 1990. *Texto para Discussão* n. 852, Brasília: IPEA, dezembro de 2001. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_0852.pdf>. Acesso em: 17 de dezembro de 2012.

MESTRINER, Maria Luiza. *O Estado entre a filantropia e a assistência social*. São Paulo: Cortez, 2001.

MIGDAL, Joel S. *State in society: studying how states and societies transform and constitute one another*. Cambridge: Cambridge University, 2001.

MISCHE, A. 1997. De estudantes a cidadãos: redes de jovens e participação política. *Revista Brasileira de Educação*, 5/6: 134-150.

MONTAÑO, Carlos. *Terceiro Setor e questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção social*. São Paulo: Cortez, 2002.

MOUFFE, Chantal. Por um modelo agonístico de democracia. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, n. 25, p. 11-23, nov. 2005.

MÜLLER, Lúcia. A construção do social a partir da ótica empresarial. In: WORKSHOP EMPRESA, EMPRESÁRIOS E SOCIEDADE, 5, Porto Alegre: PUCRS, 2006. 1 CD-ROM.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. Sociedade Civil, entre o político-estatal e o universo gerencial. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 18, n. 52, jun. de 2003, p. 185-202.

NUN, Jose. *La rebelión del coro*. Disponível em: <www.cholonautas.edu.pe / Biblioteca Virtual de Ciencias Sociales>. Acesso em 22 de maio de 2013.

OLIVEIRA, Francisco de. Privatização do público destituição da fala e anulação da política: o totalitarismo neoliberal. In: OLIVEIRA, Francisco e PAOLI, Maria Célia. *Os sentidos da democracia: políticas do dissenso e hegemonia global*. Petrópolis: Vozes/FAPESP, 1999, p. 55-81.

PAOLI, Maria Célia. Empresas e responsabilidade social: os enredamentos da cidadania no Brasil. In: SANTOS, Boaventura Sousa (org.). *Democratizar a democracia: caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

PAULA, Sérgio Goes e ROHDEN, Fabíola. Filantropia empresarial em discussão: números e concepções a partir do estudo do Prêmio Eco. In: LANDIM, Leilah (Org.). *Ações em sociedade: militância, caridade, assistência etc.* Rio de Janeiro: NAU, 1998.

PIERSON, Paul e SKOCPOL, Theda. El Institucionalismo Histórico en la Ciencia Política Contemporánea. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, v. 17 n.1 - ICP, Montevideo, p.7-38, 2008.

POPPER, Karl. Crítica das doutrinas naturalísticas. In: _____ *A Miséria do Historicismo*. São Paulo: Cultrix/EDUSP, 1980, p. 59-84.

REVISTA REDE PARCERIAS SOCIAIS. Porto Alegre: Secretaria da Justiça e do Desenvolvimento Social do RS, julho de 2009.

RIO GRANDE DO SUL. Decreto nº 42.338, de 11 de julho de 2003. Regulamenta o Programa de Apoio à Inclusão e Promoção Social – PAIPS, instituído pela Lei nº

11.853, de 29 de novembro de 2002 (Lei da Solidariedade). Disponível em: <www.stds.rs.gov.br>. Acesso em: 14 de março de 2013.

ROBERTS, Susan, JONES III, J.P. and FRÖHLING, Oliver. NGOS and the Globalization of Managerialism: a Research Framework. *World Development* Vol. 33, No. 11, pp. 1845–1864, 2005

SCHWARZER, H.. Impactos socioeconômicos do sistema de Aposentadorias Rurais no Brasil: evidências empíricas de um estudo de caso no estado do Pará. *Texto para Discussão* n. 729. Rio de Janeiro: IPEA, 2000.

SCHERER- WARREN, Ilse e LÜCHMANN, Lígia Helena. Situando o debate sobre movimentos sociais e sociedade civil no Brasil. *Introdução. Política e Sociedade, Florianópolis: UFSC, v.3, n.5, 2004. p. 13-35.*

SCOTT, James C. *Domination and the Arts of Resistance: Hidden Transcripts*. New Haven, Yale University, 1990.

_____. Formas cotidianas da resistência camponesa. *Raízes*, v.21, n.1, jan-jun/2002.

SHOMMER, Paula. Chies. Empresas e sociedade: potencialidades e limites de cooperação interorganizacional. *Humanas*, Porto Alegre, v. 24, n.1/2, p. 83-97, 2001.

SILVA, Marcelo Kunrath da. Sociedade civil e construção democrática: do maniqueísmo essencialista à abordagem relacional. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p.156-178, jul./dez. 2006.

_____. De volta aos movimentos sociais? Reflexões a partir da literatura brasileira recente. *Ciências Sociais Unisinos*, São Leopoldo, v. 46, n. 1, p. 2-9, jan./abr. 2010.

SKOCPOL, Theda. *Diminished Democracy: from membership to management in American civic life*. Norman: University of Oklahoma, 2003.

SOARES, Erika Scheeren. *O paralelismo da Rede Parceria Social do RS com a Política Nacional de Assistência Social*. 247f. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Faculdade de Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2012.

SORJ, Bernardo. *Sociedades Civas e Relações Norte-Sul: Ongs e Dependência*. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2005.

STEIL, Carlos Alberto e CARVALHO, Isabel C. M. ONGs no Brasil: elementos para uma narrativa política. *Humanas*, Porto Alegre, v. 24, n.1/2, p. 36-55, 2001.

TARROW, Sidney. *O poder em movimento*. Petrópolis: Vozes, 2009.

TATAGIBA, Luciana. Os desafios da articulação entre Sociedade Civil e Sociedade Política sob o marco da democracia gerencial. O caso do Projeto Rede Criança em Vitória/ES. In: DAGNINO, E., OLVERA, A. e PANFICHI, A. (Orgs.). *A disputa pela*

construção democrática na América Latina. São Paulo: Paz e Terra; Campinas: Unicamp, 2006, p. 137-178.

TEIXEIRA, Ana Cláudia Chaves. *Identidades em construção: as organizações não-governamentais no processo brasileiro de democratização*. Campinas, SP: [s.n.], 2000. Dissertação de mestrado – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas.

TILLY, Charles e TARROW, Sidney. *Contentious Politics*. Boulder: Paradigm Publishers, 2007.

TILLY, Charles. *Regimes and Repertoires*. Chicago: The University Chicago, 2006.

THOMPSON, Edward P. *As peculiaridades dos ingleses e outros artigos*. Campinas: Unicamp, 2001.

YASBEK, Maria Carmelita. Os fundamentos históricos e teórico-metodológicos do Serviço Social brasileiro na contemporaneidade, In: *Serviço social: direitos sociais e competências profissionais*. Natal: CFESS. 2009, p.1-27.

YIN, Robert K. *Estudo de caso: planejamento e métodos*. Porto Alegre: Bookman, 2001.

ZALD, Mayer N. Cultura, ideologia y creación de marcos estratégicos. In: McADAM, Doug, McCARTHY, John D. y ZALD, Mayer. *Movimientos sociales: perspectivas comparadas*. Madrid: Istmo, 1999, p. 369-388.

APÊNDICES – Fontes de Pesquisa

1) Entrevistas realizadas

(1) Sociólogo e Mestre em Ciência Política, consultor independente em desenvolvimento social e institucional. Foi fundador do CAMP (Centro de Assessoria Multi Profissional) e hoje participa do seu Conselho Diretivo. Entre 1991 e 1997 atuou como coordenador do Programa Brasil na *Christian Aid*, agência ecumênica de cooperação localizada no Reino Unido.

(2) Advogado, Diretor Executivo do Instituto de Estudos Jurídicos em Direitos Humanos, Econômicos, Sociais e Ambientais (IDHES), membro do Conselho Diretor do CAMP (Centro de Assessoria Multi Profissional) e dirigente nacional da ABONG. Foi presidente do Departamento Estadual de Trânsito (DETRAN) durante o Governo de Olívio Dutra (PT).

(3) Historiador, Especialista em Política e Planejamento Educacional e MBA em Gestão de Projetos. Ocupou o cargo de Gerente Executivo da Fundação Maurício Sirotsky Sobrinho entre 1996 e 2011. Foi vice-presidente do Banco de Alimentos do Rio Grande do Sul. Nos anos 1990 auxiliou na estruturação da Fundação Semear localizada na Região do Vale dos Sinos/RS.

(4) Engenheiro Agrônomo, Mestre em Gestão Pública e Doutor em Sociologia. Atua como consultor em planejamento e gestão de projetos e instituições. Atualmente ocupa o cargo de Diretor Executivo da Care Brasil. Foi consultor da Sociedade Alemã de Cooperação Técnica (GTZ) e um dos fundadores da Participe (Associação Brasileira para Promoção da Participação).

(5) Possui formação em Engenharia, Pedagogia e Filosofia. Atualmente ocupa o cargo de Gerente Sócio-educativo da Fundação Pão dos Pobres, RS. Anteriormente, exercia um cargo similar na Rede Marista de educação.

(6) Sociólogo, Mestre em Ciência Política, foi presidente da Cruz Vermelha Brasileira/RS, diretor da Fundação Maurício Sirotsky, diretor por vários mandatos e Presidente do GIFE, diretor financeiro da Agência de Notícias do Direito da Infância

– ANDI, membro associado das Fundações Kellogg e Avina. Atualmente é coordenador do Instituto Vonpar.

(7) Doutor em Filosofia, ocupou o cargo de Secretário de Estado da Justiça e do Desenvolvimento Social do Rio Grande do Sul, entre 2007 e 2010, durante o Governo de Yeda Crusius (PSDB); foi Chefe de Gabinete no Ministério da Cultura, entre 1995 e 1996. Atualmente é diretor do centro de ensino Ibmec/RJ.

(8) Mestre em Educação, atua como Coordenador da Rede Parceria Social do RS, desde 2007. É presidente da Aldeia da Fraternidade/RS.

(9) Formada em Filosofia, professora, Diretora Executiva do Círculo Operário Leopoldense até 2012.

(10) Assistente social e Especialista em Conflitos Familiares. Trabalha como assistente social no Círculo Operário Leopoldense desde 2008. Participa do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, Conselho Municipal da Assistência Social, Fórum dos Direitos da Criança e do Adolescente. Participou das redes de enfrentamento à violência doméstica e exploração sexual de crianças e adolescentes, de situação de rua de crianças e adolescentes e das medidas sócio-educativas. Participa do fórum estadual de erradicação do trabalho infantil e proteção do adolescente.

(11) Possui formação em Teologia Social e Licenciatura Plena em Educação Artística. Entre 1984 e 1988 atuou na formação de lideranças comunitárias através do método de Paulo Freire, em Chapecó/SC. Posteriormente, atuou no CEAMP (Centro de Assessoria aos Movimentos Populares) e no PROAME em São Leopoldo. De 1993 até o presente, coordena o Programa CCA (Casa da Criança e do Adolescente) do COL.

(12) Advogada, Mestre em Direito Internacional dos Direitos Humanos. Foi fundadora e Coordenadora Geral da *Themis* - Assessoria Jurídica e Estudos de Gênero, entre 1993 e 1998. Integrou o Conselho da Comunidade Solidária, entre 1994 e 1998. Coordenou o programa de direitos humanos da Fundação Ford no Brasil, entre 2000 e 2011. Atualmente integra a Diretoria do Fundo Brasil de Direitos Humanos.

(13) Advogada e Mestre em Direito. Trabalhou na Comissão de Justiça e Direitos Humanos da Assembléia Legislativa do RS. Foi uma das fundadoras da *Themis* e ocupou o cargo de Coordenadora Geral desta organização entre 1999 e 2004. Atualmente é professora universitária da Cátedra de Direitos Humanos no IPA, em Porto Alegre/RS.

(14) Advogada, atuou no Grupo de Apoio e Prevenção à Aids (Gapa-RS); ocupou o cargo de Coordenadora Geral da *Themis* Assessoria Jurídica e Estudos de Gênero, entre 2005 e 2010. Atualmente é Diretora do Departamento de Justiça da Secretaria de Estado da Justiça e dos Direitos Humanos do RS.

(15) Mestre em Antropologia Social e Doutora em Ciências Sociais pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). Foi Coordenadora Geral da *Themis* Assessoria Jurídica e Estudos de Gênero, em 2011, e Coordenadora Adjunta, em 2009 e 2010. Também ocupou o cargo de Coordenadora Geral (2011) e Adjunta (2010) do projeto Mulheres da Paz, em Canoas, RS. Participou da “Rede de Homens pela Equidade de Gênero” (RHEG) e da “Rede Não Bate, Eduque”. Integrou o Conselho Municipal dos Direitos Humanos das Mulheres (COMDIM), na gestão 2008/2010.

2) Documentos e materiais de divulgação pesquisados para os estudos de caso:

Materiais referentes ao Círculo Operário Leopoldense (COL)

- Diversos folders e panfletos destinados à divulgação do trabalho do COL
- Histórico do COL – slides produzidos em 2010 para reuniões de planejamento interno.
- Carta enviada pelo COL à agência de cooperação alemã KNH.
- Balanço Social do COL referente a 2010 (slides para uso interno da organização).

- MOVIMENTOS SOCIAIS EM PAUTA: reconhecendo e fortalecendo os movimentos sociais em São Leopoldo - RS. São Leopoldo: COL, s/d.
- RESOLUÇÕES DO XIX CONGRESSO CIRCULISTA NACIONAL, 2008.
- Material utilizado na etapa inicial do processo de planejamento estratégico da instituição realizado em 2008.

Materiais referentes a Themis – Assessoria Jurídica e Estudos de Gênero

- Folders de divulgação dos projetos e cursos desenvolvidos pela *Themis* (Acesso à justiça para as mulheres trabalhadoras domésticas; Promotoras Legais Populares; Jovens Multiplicadoras de Cidadania).
- Cartilha “*Chega de silêncios: enfrentamento às violências contra as mulheres*”.
- Materiais de campanhas contra a violência doméstica e contra os castigos físicos em relação às crianças.
- Guia de serviços – Território da Paz - Guajuviras - Canoas.

ANEXO A

QUESTIONÁRIO – ENTIDADES/ORGANIZAÇÕES SOCIAIS - REDE PARCERIA SOCIAL

Você está recebendo o acesso a um questionário contendo várias questões sobre a sua entidade/organização social. Este questionário integra uma pesquisa mais ampla para uma tese de Doutorado em Sociologia na UFRGS acerca das relações entre Estado, Mercado e Terceiro Setor. A pesquisa abrangerá todas as organizações/entidades sociais que participaram ou participam atualmente da Rede Parceria Social no RS. A identidade dos respondentes será preservada, pois nosso interesse é analisar as entidades no seu conjunto. Por favor, informe com o máximo de exatidão. A data limite para o preenchimento é 30/05/2011. Qualquer dúvida escreva para: Cláudia Tirelli (cla.tirelli@gmail.com). Muito obrigado.

*Obrigatório

Responsável pelo preenchimento * Nome completo, telefone, e.mail.

2) Data de fundação * (dd/mm/aa)

1) Nome da organização/entidade social: *

3) Nº total de Integrantes da organização *

3.1) Desses integrantes, quantos são profissionais? *

3.2) Desses integrantes, quantos são voluntários? *

4) A sua organização encontra-se vinculada fortemente a outra instituição? *

4.1) No caso da resposta anterior ter sido afirmativa, por favor, especifique o tipo de instituição: Marque apenas uma alternativa

- Religiosas
- Empresas privadas
- Empresas públicas
- Sindicatos
- ONGs
- Organismos de Cooperação Internacional
- Outras instituições

4.1.1) Se você marcou a opção "Outras instituições", por favor especifique o tipo de instituição:

4.1.2) Se você marcou a opção instituições "Religiosas", por favor assinale uma das opções abaixo:

5) Você percebeu mudanças em relação a forma de desenvolvimento do trabalho social da sua entidade na última década? *

5.1) Em caso afirmativo, em quais dimensões do trabalho podem ser identificadas essas mudanças? Marque quantas alternativas forem necessárias

- nas formas de financiamento para a manutenção da entidade
- nas formas de financiamento para a realização do trabalho junto às comunidades
- nos padrões organizativos (formas de organização) da própria instituição/entidade
- nas relações com outras instituições
- nas formas de execução das ações sociais
- nos objetivos do trabalho
- nos valores que norteiam o trabalho social da entidade
- outras dimensões

5.1.1) Se você marcou "outras dimensões", por favor especifique quais seriam essas dimensões:

6) A sua organização/entidade utiliza o modelo de projetos sociais para o planejamento e execução das ações sociais? *

6.1) No caso da resposta da questão 6 ter sido afirmativa, em que ano se iniciou a adoção dessa forma de trabalho? aaaa

6.2) No caso da resposta 6 ter sido afirmativa, quais as razões que levaram a sua organização a adotar este modelo de trabalho social? Marque quantas alternativas forem necessárias

- Busca de maior eficácia e eficiência na execução do trabalho social
- Exigência das agências financiadoras
- Exigência das entidades parceiras na execução dos projetos
- Rompimento com uma perspectiva assistencialista
- Melhoria em termos de planejamento e gestão das ações sociais
- Outras razões

6.2.1) Se você marcou "outras razões", por favor especifique quais são elas:

6.3) Se a resposta da questão 6 foi afirmativa, qual a sua avaliação a respeito da utilização do modelo de projetos sociais

?

6.3.1) Por favor, justifique a sua avaliação:



7) Em qual(is) edição(ões) do Programa Rede Parceria Social a sua organização/entidade foi selecionada? * Marque quantas alternativas forem necessárias

- 2008 (1ª edição)
- 2009 (2ª edição)
- 2010 (3ª edição)

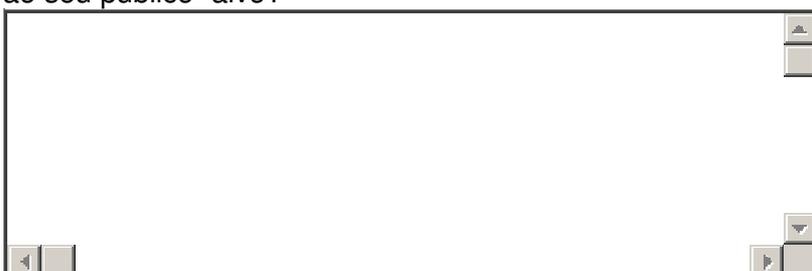
8) Além da Rede Parceria Social, em quais outros programas e projetos sociais a sua organização/entidade encontra-se envolvida atualmente?



9) Por favor, especifique abaixo as parcerias e/ou convênios que foram estabelecidos com outras instituições, nos últimos 10 anos, visando a sustentação financeira da sua organização/entidade:



10) Por favor, especifique abaixo as parcerias e/ou convênios que foram estabelecidos com outras instituições, nos últimos 10 anos, visando o desenvolvimento do trabalho social junto ao seu público- alvo?



11) Qual(is) o(s) público(s) beneficiário(s) dos projetos sociais desenvolvidos pela organização nos últimos 10 anos? * Marque quantas alternativas forem necessárias

- Portadores de necessidades especiais
- Crianças
- Adolescentes
- Idosos
- Mulheres
- Outros grupos sociais

12) Se você marcou "Outros grupos sociais", por favor especifique quais são:

13) De onde provêm os recursos que asseguram a manutenção da sua organização/entidade? * No caso de existir mais de uma fonte, assinale 1, 2, 3, etc. conforme a ordem de importância, sendo 1 o mais importante

- Doações de pessoa física
- Instituições do Estado
- Igrejas
- Agências e organismos de cooperação internacional
- ONGs internacionais e/ou nacionais
- Empresas e/ou fundações empresariais públicas e privadas
- Outras instituições

14) Se você marcou "Outras instituições", por favor especifique quais são? No caso de existir mais de uma fonte, coloque-as em ordem de importância.

15) De onde provêm os recursos que asseguram a execução dos projetos sociais na sua organização/entidade? * No caso de existir mais de uma fonte, assinale 1, 2, 3, etc. conforme a ordem de importância, sendo 1 o mais importante

- Doações de pessoa física
- Instituições do Estado
- Igrejas
- Agências e organismos de cooperação internacional
- ONGs internacionais e/ou nacionais
- Empresas e/ou fundações empresariais públicas e privadas

- Outras instituições

16) Se você marcou "Outras instituições", por favor especifique quais são? No caso de existir mais de uma fonte, coloque-as em ordem de importância.



17) De que forma a sua organização/entidade obtém informações sobre editais e fontes de recursos? * Marque quantas alternativas forem necessárias

- Através da mídia (jornais, emissoras de rádio e televisão)
- Através de cartas-convite
- Através de cursos e eventos do Terceiro Setor
- Através de buscas em sites da Internet
- Através de relações pessoais
- Por outras formas

18) Se você assinalou "Outras formas", especifique quais são:

19) A sua organização/entidade tem buscado a qualificação do trabalho social desenvolvido pelos seus integrantes? *

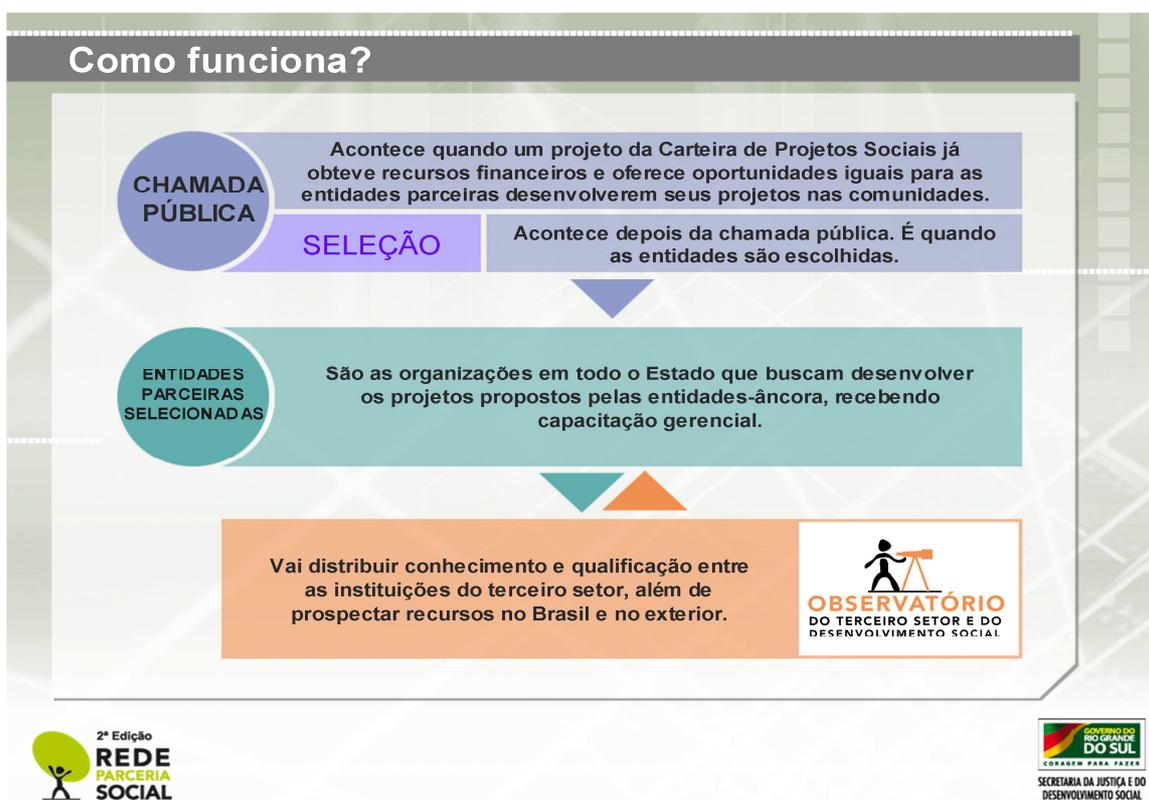
20) No caso da resposta 19 ter sido afirmativa, através de que meios se busca essa qualificação?



Comentários Se você tiver algum comentário para fazer (sugestão, crítica), por favor, escreva no espaço abaixo:



Descrição do fluxo de funcionamento do Programa Rede Parceria Social



Fonte: GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Secretaria da Justiça e do Desenvolvimento Social. Rede Parceria Social. Material apresentado no VII Fórum de Responsabilidade Social, ocorrido em 23 de setembro de 2009, em Santa Cruz do Sul/RS.

ANEXO C

Dados sobre as três primeiras edições do programa RPS no RS



Três edições em números

REDE PARCERIA SOCIAL	Primeira Edição - 2008	Segunda Edição - 2009	Terceira Edição (março/2010) *
Projetos Inscritos	1068	858	1029
Projetos Classificados	197	228	259
Nro de Editais	12	20	24
Nro de Âncoras	10	17 (16)	20
Nro de Empresas apoiadoras	9	17	20
Municípios que apresentaram projetos	98	106	128
Municípios com projetos classificados	64	68	78
Pessoas atendidas diretamente	10500	12000	14400
Pessoas atendidas direta e indiretamente	27978	30000	36000
Recursos do ICMS [i]	4.500.000,00	4.627.500,00	5553000
Recursos de Empresas [e]	1.500.000,00	1.542.500,00	1851000
Alavancados na comunidade [c]	2.783.425,00	2.867.000,00 *	3440400
[i]+[e]+[c]	8.783.425,00	9.037.000,00 *	10.844.400,00
Valor médio por projeto (incluindo [c])	44.585,91	41.837,96 *	41.870,27

) projeção

Fonte: GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Secretaria da Justiça e do Desenvolvimento Social. Rede Parceria Social. Material apresentado no VII Fórum de Responsabilidade Social, ocorrido em 23 de setembro de 2009, em Santa Cruz do Sul/RS.