



Organizadoras  
Ana Lúcia Suárez Maciel  
Erica Bomfim Bordin

# A Face Privada NA GESTÃO DAS POLÍTICAS Públicas



Organizadoras  
Ana Lúcia Suárez Maciel  
Erica Bomfim Bordin

# A Face Privada NA GESTÃO DAS POLÍTICAS Públicas

Ana Lúcia Suárez Maciel e Erica Bomfim Bordin (Org.)

# **A FACE PRIVADA NA GESTÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

Autores:

Ana Lúcia Suárez Maciel  
Domingos Armani  
Erica Bomfim Bordin  
Germano Schwartz  
Kelen Dornelles Farias  
Larissa Ramalho Pereira  
Loiva Mara de Oliveira Machado  
Maria da Glória de Paula  
Marilene Maia  
Mauri Cruz  
Pedro Henrique Carinhato e Silva  
Roberta Justina da Costa  
Rosa Maria Castilhos Fernandes  
Vera Maria Vidal Peroni

Porto Alegre /RS  
Fundação Irmão José Otão - FIJO  
Dezembro de 2014

# DIRETORIA EXECUTIVA DA FUNDAÇÃO IRMÃO JOSÉ OTÃO

João Dornelles Júnior  
**Presidente**

Ana Lúcia Suárez Maciel  
**Vice-Presidente**

André Hartmann Duhá  
**Secretário Executivo**

## FICHA TÉCNICA

**Capa:** Timóteo M. Thober / Outbox Design Studio

**Design Editorial:** Denise Mross Cabelleira

**Revisão Ortográfica:** Rosana Maron

### Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

A face privada na gestão das políticas públicas [recurso eletrônico]. / organizadores Ana Lúcia Suárez Maciel e Erica Bomfim Bordin. – Porto Alegre: Fundação Irmão José Otão, 2014.

403 p.

ISBN 978-85-64048-09-6

“Disponível somente versão online”

1. Gestão Social 2. Políticas Públicas 3. Organizações da Sociedade Civil 4. Gestão de Políticas Públicas - I. Maciel, Ana Lúcia Suárez. II. Bordin, Erica Bomfim. III. Título.

CDU 352.2 (81)

Bibliotecária Responsável  
Marialva M. Weber CRB 10/995

*Dedico este livro ao João Pedro, ao Arthur e ao Marcelo.  
Fontes inesgotáveis de amor e inspiração - porto seguro na minha vida.  
Ana Lúcia Suárez Maciel*

*Ao meu amor, amigo e parceiro de jornada.  
E aos dois frutos do nosso amor, Samuel e Gabriel.  
Erica Bomfim Bordin*

---

# CAPÍTULO 1

## Gestão social e políticas públicas: a dialética entre o público e o privado em debate

Ana Lúcia Suárez Maciel<sup>1</sup>  
Erica Monteiro do Bomfim Bordin<sup>2</sup>  
Roberta Justina da Costa<sup>3</sup>

---

### INTRODUÇÃO

*“A dialética não é só pensamento:  
é pensamento e realidade a  
um só tempo” (Marx).*

O movimento dialético que se propõe a estabelecer neste capítulo se ancora num caminho possível entre as ideias que se vêm tecendo ao longo da trajetória como pesquisadoras, na busca por aportes teóricos para compreender este objeto de estudo, e na experiência profissional, vivenciada em múltiplas organizações da sociedade civil. O que permite vivenciar as contradições e mediações existentes nesse espaço e na sua relação com o Estado, principalmente no que se refere à relação, papel e incidência nas demandas e políticas sociais.

Nesse sentido, objetiva-se debater e explicitar o caráter dialético (nas suas contradições e mediações) que se faz presente na atual configuração da gestão social do Brasil, onde, cada vez mais, problematizar o lugar e o papel dos atores, nesse contexto, torna-se uma agenda teórica, política e prática inadiável.

---

<sup>1</sup> Doutora em Serviço Social (PUC/RS). Assistente Social, professora e pesquisadora do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social (PUC / RS), vice-presidente da Fundação Irmão José Otão - Fijo.

<sup>2</sup> Mestre e doutoranda em Serviço Social (PUC/RS), assistente social, pesquisadora e assessora técnica em Organizações da Sociedade Civil.

<sup>3</sup> Doutoranda em Serviço Social (PUC/RS), mestre em Serviço Social (UFPA), assistente social, professora assistente do Departamento de Serviço Social da Universidade Federal do Amazonas.

Entendendo a dialética materialista como método de explicação científica da realidade humano-social, não como método de redução, mas de reprodução espiritual e intelectual da realidade, de explicação dos fenômenos sociais, partindo da atividade prática objetiva do homem histórico. (KOSIK, 1976). A realidade, porém, é sempre mais rica do que o conhecimento que se tem dela, havendo algo que escape às sínteses – visão de conjunto que permite ao homem descobrir a estrutura significativa da realidade com que se defronta, chamada de *totalidade* (KONDER, 2008). Totalidade não significa *todos os fatos*, significa a realidade como um todo estruturado, dialético, no qual ou do qual um fato ou um conjunto de fatos *qualquer*, pode vir a ser racionalmente compreendido (KOSIK, 1976).

Sendo assim, “é por meio da relação dialética com a sociedade que o Estado abrange todas as dimensões da vida social, todos os indivíduos e classes e assume diferentes responsabilidades, inclusive as de atender demandas e reivindicações discordantes” (PEREIRA, 2008b, p. 146).

A partir dessa perspectiva, este capítulo está estruturado em duas partes: a natureza e a concepção das noções de “público” e de “privado”, seguido das configurações e regulações dessa relação na gestão social brasileira.

## **A NATUREZA E A CONCEPÇÃO DO PÚBLICO E DO PRIVADO**

A gestão social contemporânea, na realidade brasileira em particular, vem colocando em posição de destaque a relação entre o Estado e a sociedade civil. Essa constatação decorre da dinâmica que se processa entre as iniciativas públicas estatais e a crescente incidência da sociedade civil organizada nas instâncias de participação e trato das demandas sociais. Entretanto, a compreensão dessa realidade e dinâmica impõe a apreensão de



um conjunto de elementos, quais sejam: os conceitos, as concepções, as regulações e as práticas que vêm sendo desenvolvidas entre ambos.

Ainda que um conjunto de autores venha se debruçando sobre as concepções acerca do Estado e da sociedade civil, e, conseqüentemente, das categorias que deles decorrem (público e privado), ainda se verifica a sua polissemia e a necessidade de precisão conceitual destas, tendo em vista a sua complexidade e *contraditoriedade*. Isto impõe a explicitação da perspectiva que vem orientando os estudos das autoras, bem como a sua problematização.

No que se refere à natureza, pode-se dizer que a denominação Estado (do latim *status* = estar firme), significando situação permanente de convivência e ligada à sociedade política, aparece pela primeira vez em *O Príncipe* de Maquiavel, escrito em 1513. Porém, é certo que o nome *Estado* – indicando uma sociedade política, só aparece no século XVI, o que não significa necessariamente sua anterior inexistência. São comumente denominadas *sociedades políticas*, exatamente por não se restringir a setores limitados da atividade humana, buscando, em lugar disso, integrar todas as atividades sociais que ocorrem em seu âmbito, ou seja, ocupam-se da totalidade das ações humanas, coordenando-as em função de um fim comum (DALLARI, 2000).

Os termos público e privado surgiram no período do Império Romano e se referem, respectivamente, ao Direito Público (*quod ad statum rei romanae spectat* – quanto ao Estado Romano) e ao Direito Privado (*quod ad singulorum utilitatem* - quanto ao Indivíduo), sendo, no seu conjunto, os fundamentos que constituíram o Direito Romano e que, por sua vez, influenciou todo o Direito da civilização ocidental. Assim, os referidos termos ingressaram na história do pensamento político e social do ocidente, pela área do Direito, e acabaram por se tornar ‘grandes dicotomias’. Logo, os dois termos podem ser definidos, um independente do outro, ou então apenas um deles é definido (termo forte), e o outro ganha uma definição negativa (termo fraco). Os termos se delimitam



reciprocamente, no sentido de que a esfera pública chega até onde começa a esfera do privado e vice-versa (BOBBIO, 1987). Pode-se usar o termo dicotomia, quando se depara com uma distinção capaz:

a) de dividir um universo em duas esferas, conjuntamente exaustivas, no sentido de que todos os entes daquele universo nelas tenham lugar, sem nenhuma exclusão, e reciprocamente exclusivas, no sentido de que um ente compreendido na primeira não pode ser contemporaneamente compreendido na segunda; b) de estabelecer uma divisão que é ao mesmo tempo total, enquanto todos os entes aos quais atualmente e potencialmente a disciplina se refere devem nela ter lugar, e principal, enquanto tende a fazer convergir em sua direção outras dicotomias que se tornam, em relação a ela secundárias (BOBBIO, 1987, p. 13).

Dessa forma, os termos público e privado, no contexto do Direito, refletem a seguinte diferenciação:

**Quadro 1:** Diferenças conceituais dos termos público e privado

PÚBLICO	PRIVADO
O que pertence à coletividade	O que pertence aos membros singulares
Sociedade	Grupos menores (família)
Poder central superior	Poderes periféricos inferiores (autonomia relativa ou dependência)
O direito público não pode ser alterado por acordo privado	O acordo privado não prejudica os direitos do público

**Fonte:** Elaborado a partir de Bobbio, 1987.

Percebe-se assim que, historicamente, a categoria ‘público’ está vinculada ao Estado, que, segundo Dallari (2000), como sociedade política, tem um fim geral – o bem comum, constituindo-se em meio para que os indivíduos e as demais sociedades possam atingir seus respectivos fins particulares (DALLARI, 2000).

O termo *res publica*, como ‘coisa pública’, coisa do povo’, foi criado pelos romanos para traduzir a palavra grega politeia (cidades-estado/polis) e conotar uma comunidade política corretamente organizada, dando origem ao conceito de República. Segundo Bobbio (1987), esta era entendida não como uma agregação qualquer de homens, mas uma sociedade mantida junta, para além do seu vínculo jurídico, mas pela *utilitatis comunione*.



A República, como forma de governo, tem um sentido muito próximo do significado de democracia, ao indicar a possibilidade de participação do povo no governo. O desenvolvimento da ideia republicana se dá através das lutas contra a monarquia. As características fundamentais da República, mantidas desde o século XVII, são: temporariedade, eletividade e responsabilidade do chefe do governo (DALLARI, 2000).

Sendo assim, “só pode existir República – e, portanto, cultura republicana – quando os homens interagem uns com os outros em condições de liberdade, de igualdade fundamental e de ‘Paideia’, isto é, de formação do homem ético” (NOGUEIRA, 2006, p.2). Nesse sentido, olhando-se para a história da formação social e política do Brasil, talvez se possa entender a dificuldade em

governar de modo republicano, ou seja, fazendo com que o interesse público prevaleça democraticamente sobre os interesses privados, sejam esses interesses os do dinheiro, do voto ou das corporações. Sem virtude republicana constituída e sedimentada na sociedade e na cultura política, o Brasil cresceu com dificuldades para se apurar em termos públicos e republicanos.

Como se sabe, a ordem republicana idealizada pelos reformadores do século XIX não veio com a instauração da República em 1889, nem com o regime por ela organizado. O Brasil pouco se diferenciará da sociedade legada pela escravidão até a Revolução de 1930.

Os anos 30 configurarão uma fase de turbulência e instabilidade, sobretudo porque neles se tentará a institucionalização de um poder reformador sobre uma estrutura agrária que se mostrava resistente ao tempo e sobre uma estrutura política que não conseguia se modernizar com rapidez. Entre os múltiplos efeitos de longa duração desses desajustes, encontram-se a hiper-centralização e a natureza ‘personalista’ do regime presidencial, a forte tendência a um ‘decisionismo’ de tipo autoritário na cultura governamental, a precarização do sistema partidário, os variados problemas de afirmação e funcionamento do Legislativo e, por fim, uma nova problematização da cidadania e da dialética entre público e privado. O Estado formatado nos anos 30 avançou pelas décadas seguintes, ultrapassando a redemocratização de 1945, o golpe de 1964 e a nova redemocratização de 1985. Mostrou força e eficácia, autoridade e empreendedorismo, praticamente liderando a marcha do



capitalismo e da industrialização no país. Constituirá toda uma cultura para si (NOGUEIRA, 2006, p.9).

Essa breve retrospectiva histórica, em relação à constituição da *res publica*, fez-se necessária para se compreender como as categorias público/privado foram se construindo na vida dos brasileiros e dos atores que protagonizam as lutas de manutenção – ruptura do *status quo* vigente. Segundo Nogueira (2006), esses atores sentem-se, muitas vezes, impotentes para produzir consensos, contra tendências consistentes ou mudanças efetivas:

O ‘social’ se agita muito, mas não consegue pressionar de fato os governos nem interferir no direcionamento da ação estatal. É como se estivéssemos a assistir ao esgarçamento da nossa eticidade, à diluição das condições necessárias para uma boa vida republicana. As potências da particularidade parecem estar mais livres do que nunca, e tendem a arrastar consigo os movimentos destinados a compor o individual (ou o interesse privado) com aquilo que é comum, com o interesse público. (...) Falta-nos, digamos assim, um Estado ético que funcione como referência e que, impulsionado por uma sociedade civil politizada, pelos cidadãos mobilizados, controle o Estado político (os governantes, o sistema, a classe política) e garanta a prevalência democrática do público sobre o privado (NOGUEIRA, 2006, p. 15).

Pode-se, assim, afirmar que a esfera pública – enquanto espaço de todos, onde a liberdade positiva<sup>4</sup> seja condição básica para a participação política e cívica, assim como para o exercício da autonomia e da prática responsável de direitos e deveres - é um *locus* construído, social e historicamente, na interconexão da relação entre Estado e sociedade, apresentando-se como um campo de conflitos e negociações em que se entrecruzam demandas diferenciadas. (PEREIRA, 2008b, p.174).

O ingresso da sociedade civil, das classes trabalhadoras, na vida pública compõe um capítulo obrigatório das histórias sociais a partir do século XIX. Porém, especificamente no Brasil, pode-se afirmar que a atividade associativa ganha impulso nos anos 1970 e acelera dos 1980 para cá (FERNANDES,

---

<sup>4</sup> Entendida como a “capacidade objetiva de ação dos cidadãos que, para tanto, devem contar com meios materiais e políticos institucionalmente garantidos” (PEREIRA, 2008, p. 175).



1994). Esse argumento ganha visibilidade nos dados da pesquisa do IBGE (2012), “As Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos no Brasil” - Fasfil, em relação ao ano de criação, no período de 1981 a 2000, representam 46,5% do total em atividade no ano 2010 (290.692 mil), e as criadas até 1970 somam 3,3%.

Salienta-se que há uma distinção entre Organizações da Sociedade Civil e sociedade civil, sendo que a primeira compõe a segunda, onde estão incluídos, entre outros, os órgãos de representação política, como sindicatos, partidos e associações profissionais. De qualquer forma, não se pode interpretar as OSCs como um conjunto de organizações destituídas dos conflitos e tensões de classes, mesmo que aparentemente possam ser de outra natureza – por interesses privados/particulares, são, na verdade, conflitos de projetos políticos distintos.

Segundo Fernandes (1994), no lugar do pensamento dicotômico, dividido entre interesses particulares e públicos, afirma-se a presença de uma terceira possibilidade, que pode ser concebida idealmente como uma entre as quatro combinações resultantes da conjunção entre o “público” e o “privado”:

**Quadro 2:** combinações entre o “público” e o “privado”

<b>Agentes</b>	<b>Fins</b>	<b>Setor</b>
<b>Privados para</b>	Privados	Mercado
<b>Públicos para</b>	Públicos	Estado
<b>Privados para</b>	<b>Públicos</b>	<b>Terceiro setor/OSCs</b>
<b>Públicos para</b>	Privados	Corrupção

**Fonte:** Fernandes (1994)

O conceito denota um conjunto de organizações e iniciativas privadas que visam à produção de bens e serviços públicos ao não gerarem lucro e responderem a necessidades coletivas. Implica uma expansão da ideia corrente sobre a esfera “pública”, partindo de um pressuposto democrático, ao não limitá-la ao âmbito do Estado. Entende-se que a “vida pública” não é



feita apenas de atos de governo, mas também da sociedade civil organizada, o que não significa uma função substitutiva, mas uma expressão do seu papel (FERNANDES, 1994).

Raichelis traz alguns elementos constitutivos dessa esfera, na tentativa de explicitar sua concepção como totalidade dinâmica e articulada, quais sejam:

*Visibilidade social*, no sentido de que as ações dos sujeitos devem expressar-se com transparência, não apenas para os diretamente envolvidos, mas também para todos os implicados nas decisões políticas. A visibilidade social supõe publicidade e fidedignidade das informações que orientam as deliberações nos espaços públicos de representação;

*Controle social*, que implica o acesso aos processos que informam decisões da sociedade política, viabilizando a participação da sociedade civil organizada na formação e na revisão das regras que conduzem as negociações e arbitragens sobre os interesses em jogo, além da fiscalização daquelas decisões, segundo critérios pactuados;

*Representação de interesses coletivos*, que envolve a constituição de sujeitos políticos ativos, que se apresentam na cena pública a partir da qualificação de demandas coletivas, em relação às quais exercem papel de mediadores;

*Democratização*, que remete à ampliação dos fóruns de decisão política que, alargando os condutos tradicionais de representação, permita incorporar novos sujeitos sociais como portadores de direitos legítimos. Implica a dialética entre conflito e consenso, de modo que interesses divergentes possam ser qualificados e confrontados, derivando daí o embate público capaz de gerar adesão em torno das posições hegemônicas;

*Cultura pública*, que supõe o enfrentamento do autoritarismo social e da *cultura privatista* de apropriação do público pelo privado, remetendo à construção de mediações sociopolíticas dos interesses a serem reconhecidos, representados e negociados na cena visível da esfera pública (2009, p. 9).

No processo permanente de construção da relação entre Estado e sociedade, configura-se um espaço público onde é possível a organização de uma esfera para disputas e consensos, propiciando a politização da cidadania com a articulação das demandas setoriais. Sendo assim, acredita-se que a denominada esfera pública não estatal possa se constituir a base de uma nova cultura alicerçada na democracia e solidariedade voltada para a busca da



cidadania (ROTTA, 2004). Enfim, o Estado, ao compartilhar com as Organizações da Sociedade Civil as respostas às demandas sociais que emergem da sociedade, com vistas à coletividade, acaba por fazer emergir a configuração de uma *esfera pública não estatal*.

Para a efetiva construção de novos espaços públicos, há dois atores e objetivos fundamentais: as instâncias governamentais e as organizações da sociedade civil. O primeiro tem a tarefa de democratizar a democracia, pois se vive em democracias mais formais do que efetivas, onde não há democratização do poder. Este permanece sob o controle das elites, necessitando de pressões da sociedade para se ampliar e efetivar os seus direitos, envolvendo o conjunto da sociedade. O segundo objetivo é a redistribuição da riqueza através de mecanismos e políticas públicas, pois somente assim a democratização será substantiva. E o papel do Estado é central na formulação de políticas que concentrem ou redistribuam a riqueza e a renda, ou seja, as políticas públicas podem promover a desigualdade e a exclusão social, ou podem corrigir essa desigualdade, promovendo políticas de redistribuição da riqueza (BAVA, 2003).

Nesse sentido, não se pode perder de vista o que significa política pública dentro de uma perspectiva não estadista, uma vez que não se vincula exclusivamente às ações do Estado. A política pública seria uma estratégia guiada pela racionalidade coletiva, pensada e planejada com a participação ativa tanto do Estado quanto da sociedade civil. “Ação pública, na qual, além do Estado, a sociedade se faz presente, ganhando representatividade, poder de decisão e condições de exercer o controle sobre sua própria reprodução e sobre os atos e decisões do governo” (PEREIRA, 2008a, p.94).

No Brasil, as políticas sociais têm historicamente funcionado ambigualmente na perspectiva de acomodação das relações entre Estado e sociedade civil. São demarcadas por intensas contradições e conflitos, por tensões entre interesses públicos e privados, entre as lutas por direitos



coletivos e pelo uso instrumental dessas instâncias a favor de uma ordem econômica que produz e reproduz continuamente as desigualdades sociais e a pobreza (VALLA, 2005).

Decorrente da natureza participativa, os atos públicos devem representar interesses coletivos, garantir a democratização das relações internas entre seus agentes e a qualidade e efetividade dos seus resultados. Em razão da natureza de sua disponibilidade, devem apresentar visibilidade de interesses e objetivos, universalidade de propósitos, e seus agentes devem estar impregnados de consciência ou cultura pública e render-se às demandas e conexões que o social impõe (CABRAL, 2007, p.7).

Sendo assim, para que as organizações da sociedade civil se constituam como espaços públicos não estatais, precisam representar interesses públicos e desenvolver projetos vinculados às políticas públicas, porém esse processo não se dá *a priori*, mas é resultado de uma luta política democrática.

## CONFIGURAÇÕES E REGULAÇÕES DO PÚBLICO E DO PRIVADO NA GESTÃO SOCIAL NO BRASIL

As configurações da sociedade capitalista se traduzem, no âmbito das múltiplas expressões da questão social, num conjunto de desigualdades sociais que geram demandas e necessidades sociais que, por sua vez, pressionam os gestores das políticas sociais. Nesse contexto, emergiram novos atores sociais, para além do Estado, como as organizações sociais, que conquistaram um papel *protagônico* nesse processo de gestão, bem como na definição da agenda política do Estado.

A relação entre o público e o privado marca a trajetória das políticas sociais no contexto brasileiro, iniciada com a institucionalização das entidades prestadoras dos serviços sociais no processo do desenvolvimento urbano-industrial ocorrido a partir da década de 1930, no bojo da emergência da questão social.



Usada pela primeira vez, em 1950, na Resolução 288 (X), pelo Conselho Econômico e Social das Nações Unidas, a expressão **Organização Não-Governamental** designava as instituições da sociedade civil que não estivessem vinculadas a um governo, e que buscavam espaço no processo de tomada de decisões nos organismos multilaterais (CABRAL, 2007). No Brasil, as autodenominadas ‘ONGs’ surgiram nos anos 1960, durante o regime militar. Anteriormente, havia organizações caritativas e/ou filantrópicas, mas não se denominavam *não governamentais* (CAMARGO *et al.*, 2001).

O termo foi adotado mais por influência dos financiadores internacionais, que buscavam desvincular sua imagem dos sistemas de governo totalitários e intolerantes, do que por uma tendência espontânea das organizações brasileiras. Hoje, esse termo não tem sido aceito por muitas organizações por ser considerado restritivo, pois omite princípios e valores que lhes são caros. Não se define uma organização por aquilo que ela não é. E apesar de algumas organizações serem remanescentes dos movimentos sociais de enfrentamento ao governo ditador nos anos 1970 e 1980, a partir dos anos 1990 as organizações, longe de se colocarem em confrontação com o governo, buscam estabelecer relações de complementaridade e parceria (FISCHER e FALCONER, 2007).

Já a expressão **Terceiro Setor** foi traduzida do inglês *third sector*, dada sua origem norte-americana. Denomina-se Terceiro Setor o conjunto de instituições (associações, fundações, institutos, OSCIPs, ONGs, OSCs etc.) de caráter privado que não possuem fins lucrativos. Segundo Teodósio (2008), o termo Terceiro Setor está ligado ao mundo da gestão, ou seja, virou sinônimo de modernização da ação social. Pode “ser entendido como aquilo que é público, porém privado ou, então, aquilo que é privado, porém público”. Quando se fala em Terceiro Setor, pode-se estar se referindo a uma pequena organização comunitária carente de recursos financeiros. Ou pode-se estar falando de uma organização de alcance mundial, com grande penetração na



mídia e com forte poder de influência nas decisões governamentais, como por exemplo, o *Greenpeace*. Ou, ainda, pode-se estar falando de uma fundação criada por uma grande empresa. Existem situações nas quais os três setores (Estado, Mercado e Organizações da Sociedade Civil/Terceiro Setor) se sobrepõem. Um exemplo disso seria uma organização social que utiliza financiamento de grandes empresas privadas e metodologia ou recursos fornecidos pelo Estado.

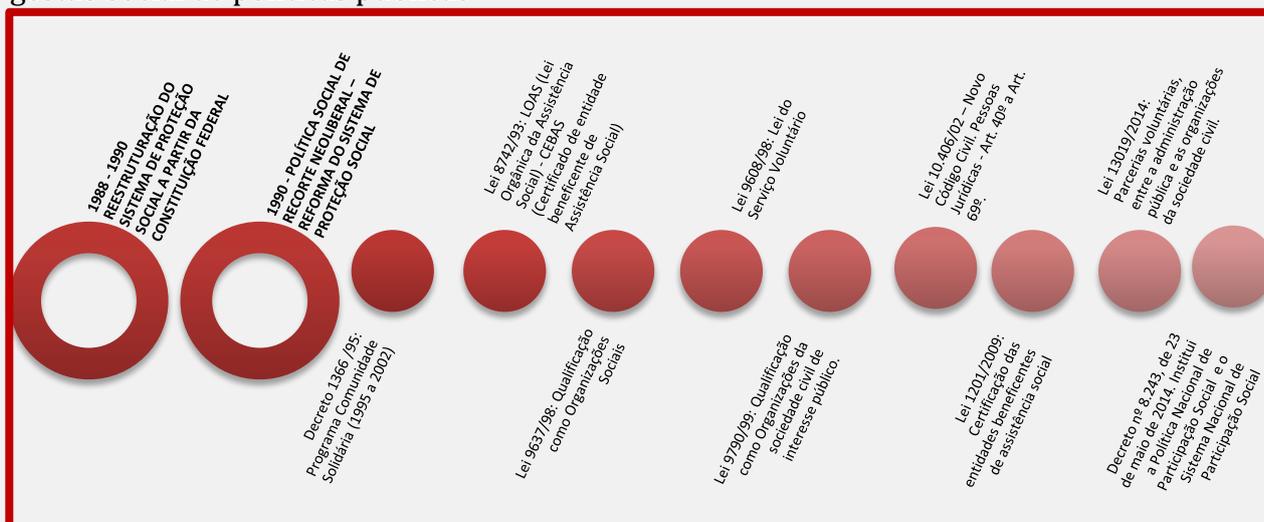
Esses termos foram surgindo historicamente, determinados por um conjunto de sujeitos e lutas sociais, e continuam sendo usados simultaneamente, mantendo a heterogeneidade/*contraditoriedade* presente nesse conceito. Os termos são carregados de significados distintos, sendo que as ONGs salientam sua distinção ao que é governamental, e o Terceiro Setor, além de ser o coletivo de organizações, traz o entendimento da divisão dos setores sociais, correndo o risco da sua fragmentação (BORDIN, 2009).

Denominações como ONG (Organização Não Governamental), Instituto, Oscip (Organização da Sociedade Civil de Interesse Público) e Organização Social (OS) constituem-se em formas não jurídicas (mera denominação) nos dois primeiros casos e em qualificações aplicáveis à pessoa jurídica, nos últimos. Acredita-se que as formas de gestão, constituição política, instâncias de participação e mobilização de recursos, assim como a relação que estabelecem com os setores sociais, não diferem entre uma ‘modalidade’ de organização e outra.

Porém, todas essas terminologias e regulações são carregadas de significados, que se vinculam a projetos políticos e societários, e, ao serem analisadas, podem traduzir importantes sinalizações de como tem sido realizado o trato às expressões da questão social. Na figura a seguir, apresenta-se uma linha do tempo com as principais regulações (pós-Constituição de 1988) e, posteriormente, passa-se a descrevê-las e analisá-las.



**Figura 1:** Linha do tempo das principais regulações acerca da participação privada na gestão social de políticas públicas



**Fonte:** Sistematizado pelas autoras.

As décadas de 1980/1990 foram paradigmáticas e paradoxais no encaminhamento de uma nova configuração para o cenário político, econômico e social brasileiro. O paradoxo está na relação entre os avanços sociais, ampliação dos processos democráticos e centralidade da matriz econômica em detrimento da social. Todas as garantias constitucionais que foram consubstanciadas em legislações ordinárias posteriores passaram a ser alvo de desmonte pelos governos que se sucederam pós-Constituição de 1988. O Estado, nesse contexto, foi máximo para os interesses privados e mínimo para as demandas por políticas sociais para o povo (COUTO, 2006).

Para se compreender as disputas que ocorrem desde 1985 na intenção de consolidar um sistema de proteção social e garantir o atendimento das demandas da população na ótica dos direitos, é preciso entender o processo de construção da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, através de Assembleia Nacional Constituinte e dos canais de participação. Já que estes possibilitaram grande participação gerada pelos movimentos populares. É possível afirmar que a Constituição foi aprovada a partir de uma lógica conceitual bastante nova para a sociedade brasileira, baseada nos princípios do *Welfare State*, de recorte social democrata. Porém, vem com dois problemas: 1) atraso de 40 anos em relação aos países de economia avançada;

2) inscrição num contexto onde há outra configuração do capitalismo internacional, regido pelas ideias teóricas neoliberais, que têm como primazia a anulação dos projetos do *Welfare State* (COUTO, 2006).

Posteriormente, é sabido que os governos que se encarregaram de implementar a Constituição o fizeram de forma insuficiente, ou melhor, numa perspectiva oposta ao ideário da mesma. A reforma do Estado, efetivada no governo Fernando Henrique Cardoso, é um exemplo disso, tendo sido traduzida pelo Plano Diretor da Reforma do Estado, que é reconhecido como o documento que sintetiza a fase áurea do neoliberalismo no país (apesar de se autodenominar “projeto social-liberal”).

O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado provocou o debate sobre o “papel que o Estado deve desempenhar na vida contemporânea e o grau de intervenção que deve ter na economia”. No Brasil, adquiriu relevância particular, em razão do modelo de desenvolvimento adotado, desviando-o de suas funções. A interferência do “Estado no mercado acarretou distorções crescentes neste último” (BRASIL, 2009).

“Sem dúvida, num sistema capitalista, Estado e mercado, direta ou indiretamente, são as duas instituições centrais que operam na coordenação dos sistemas econômicos. Dessa forma, se uma delas apresenta funcionamento irregular, é inevitável que nos depararemos com uma crise”. A crise do Estado nos anos 1980 colocou em xeque o modelo econômico em vigência, posto que:

tornou-se, conseqüentemente, inadiável equacionar a questão da reforma ou da reconstrução do Estado, que já não consegue atender com eficiência a sobrecarga de demandas a ele dirigidas, sobretudo na área social. A reforma do Estado não é, assim, um tema abstrato: ao contrário, é algo cobrado pela cidadania, que vê frustrada suas demandas e expectativas (BRASIL, 2009, p. 10).

Em relação a como o Estado deveria ser posicionar diante da sua própria crise, constatou-se:

(...) uma reação imediata à crise - ainda nos anos 80, logo após a transição democrática - foi ignorá-la. Uma segunda resposta



igualmente inadequada foi a neoliberal, caracterizada pela ideologia do Estado mínimo. Ambas revelaram-se irrealistas: a primeira, porque subestimou tal desequilíbrio; a segunda, porque utópica. Só em meados dos anos 90 surge uma resposta consistente com o desafio de superação da crise: a ideia da reforma ou reconstrução do Estado, de forma a resgatar sua autonomia financeira e sua capacidade de implementar políticas públicas. (...) A reforma do Estado deve ser entendida dentro do contexto da redefinição do papel do Estado, que deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços, para fortalecer-se na função de promotor e regulador desse desenvolvimento (BRASIL, 2009, p. 11 e 12).

Com base nesse escopo, em 1995 foi criado o **Programa Comunidade Solidária**, com a finalidade de estabelecer a forma de atuação do governo na área social. Suas ações foram baseadas na solidariedade, voluntarismo e passagem da responsabilidade dos programas sociais para a órbita da iniciativa privada, buscando afastar o Estado de sua responsabilidade central, conforme a Constituição de 1998 (COUTO, 2006).

O Programa Comunidade Solidária<sup>5</sup> foi criado por decreto que, no sistema jurídico brasileiro, são atos administrativos da competência dos chefes dos poderes executivos (presidente, governadores e prefeitos), com efeito regulador ou de execução, não passando por aprovação da Câmara de Deputados e do Senado. Destaca-se que o referido programa estava vinculado à Casa Civil da Presidência da República e foi coordenado pela primeira-dama (Ruth Cardoso), reforçando seu perfil conservador.

Art. 12. Fica criado o Programa Comunidade Solidária, vinculado à Presidência da República, tendo por objetivo coordenar as ações governamentais visando o atendimento da parcela da população que não dispõe de meios para prover suas necessidades básicas, em especial o combate à fome e à pobreza. Parágrafo único. O Poder Executivo disporá sobre a composição e as competências do Conselho do Programa Comunidade Solidária, a que se refere o inciso I do art. 2º.

<sup>5</sup> O Programa foi encerrado em dezembro de 2002 sendo substituído pelo Programa Fome Zero, criado em 2003 para combater a fome e as suas causas estruturais, bem como para garantir a segurança alimentar dos brasileiros em três frentes: um conjunto de políticas públicas; a construção participativa de uma Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional; e um grande mutirão contra a fome, envolvendo as três esferas de governo (federal, estadual e municipal) e todos os ministérios.



A alternativa adotada pelo governo FHC para enfrentar o quadro de agravamento da exclusão social foi buscar o caminho da contrarreforma do Estado, negadora da nova tendência legal social-democrata, de inspiração europeia, de implantação de políticas sociais universais. Com a criação do Programa Comunidade Solidária (PCS), desconsiderava todo o sistema institucional de assistência social previsto na Constituição Federal e regulamentado pela Lei Orgânica da Assistência Social (PONTES, 2010).

Do ponto de vista da regulação jurídica, destaca-se nessa trajetória histórica o **Código Civil** de 2002, que consigna serem pessoas jurídicas de direito privado interno (art. 41) não só a União, os Estados, o Distrito Federal e os municípios, mas também os territórios, as autarquias e as demais entidades de caráter público criadas por lei – mesmo que tenham estrutura de direito privado, podendo resultar em isonomia de tratamento (RODRIGUES, 2003).

Entre essas pessoas jurídicas de direito privado (Art. 44. São pessoas jurídicas de direito privado: **I - as associações; II - as sociedades; III - as fundações; IV - as organizações religiosas; V - os partidos políticos; VI - as empresas individuais de responsabilidade limitada**), destaca-se as associações e fundações, figuras jurídicas básicas que revestem as iniciativas da sociedade civil desse período histórico até o presente. Segundo Rodrigues (2003), no Código Civil de 2002 a existência legal das pessoas jurídicas de direito privado continua dependendo da inscrição do ato constitutivo no respectivo registro (art. 45), incluindo um prazo de três anos para anulação deste.

As associações continuam constituídas pela união de pessoas que se organizam para fins não econômicos (art. 53), inserindo a permissão que haja no estatuto categorias de associados com vantagens especiais, mas prevalecendo a regra geral da igualdade de direitos entre os associados (art. 55) (RODRIGUES, 2003).



“Uma **associação** pode ser definida como *uma pessoa jurídica criada a partir da união de idéias e esforços de pessoas em torno de um propósito que não tenha finalidade lucrativa*” (SZAZI, 2001, p.27). E, muito similar a uma associação, uma sociedade civil sem fins lucrativos pode, ou não, ser compreendida como a pessoa jurídica de direito privado que se forma através da reunião de mais de uma pessoa e que visa a beneficiar outras pessoas (RESENDE, 2007).

Faz-se importante ressaltar a diferença entre associações de cunho social (benefício público), que são aquelas de natureza exógena, que atuam em favor daqueles que estão fora de seus quadros sociais; e associações de cunho associativo (benefício mútuo), aquelas de natureza endógena, ou seja, que dedicam suas ações ao benefício de seus quadros sociais. Como exemplo, os clubes recreativos de acesso restrito aos sócios ou associações que visam a divulgar interesses particulares de seus associados, como os clubes de colecionadores (SZAZI, 2001).

Quanto às fundações (art. 62), a criação continua sendo por escritura pública ou testamento, com dotação especial de bens livres e com o destino específico, podendo constar o modelo de administração. O código vigente restringiu a finalidade das fundações para áreas de religião, moral, cultural ou de assistência. Caso não tenha algum desses fins, é possível que se busque a sua extinção em juízo, se a adequação não for viável, podendo ao contrário tornar-se ilícito o seu objeto (RODRIGUES, 2003).

Uma **fundação** é um tipo especial de pessoa jurídica, pois pode ser constituída a partir da decisão de um só indivíduo, apesar de ser pouco usual, e pode ser criada após a morte de seu instituidor, em cumprimento à disposição testamentária. Sua constituição se dá, em um primeiro momento, pela reunião de bens e sua destinação a uma finalidade determinada pelo instituidor. Pode-se definir uma fundação como um patrimônio destinado a servir, sem intuito de lucro, a uma determinada causa de interesse público,



que adquire personificação jurídica por iniciativa de seu instituidor. As fundações podem ser criadas pelo Estado, assumindo natureza de pessoa jurídica de direito público, ou por indivíduos ou empresas, quando assumem natureza de direito privado (SZAZI, 2001).

As fundações devem ser aprovadas e autorizadas pelo Ministério Público, que realizará o controle/fiscalização das mesmas. Toda fundação deve enviar anualmente ao Ministério Público o respectivo balanço (CAMARGO *et al.*, 2001).

Embora o termo instituto componha a razão social de entidades, não corresponde a uma espécie de pessoa jurídica, podendo ser utilizado por uma entidade governamental ou privada, lucrativa ou não lucrativa, constituída sob a forma de fundação ou de associação. Assim, tanto uma sociedade como uma associação ou uma fundação podem ser denominadas de instituto (SZAZI, 2001).

Quanto às regulações, a partir do Plano de Reforma do Estado, foi estabelecido um marco legal e regulador referente às ações entre o Estado e as organizações da sociedade civil prestadoras de serviços sociais, principalmente entre os anos de 1998 e 1999, com leis voltadas para duas modalidades de qualificações às organizações: as organizações sociais e as organizações da sociedade civil de interesse público (SILVA, 2004).

Assim, na legislação vigente, são encontradas três opções de certificação/qualificação para as organizações da sociedade civil prestadoras de serviços sociais: **entidade beneficente de assistência social, organizações da sociedade civil de interesse público e organizações sociais**, estas criadas na década de 1990. Cabe salientar que muitas organizações não possuem nenhuma dessas.

As organizações sociais (Lei 9637/98) representam uma forma de qualificação para as que realizam especificamente atividades dirigidas ao ensino, pesquisa científica, desenvolvimento tecnológico, meio ambiente,



cultura e saúde, até então desempenhadas diretamente pelo Poder Público. Essas firmam contrato de gestão com o Estado para prestação de serviços. Foram criadas a partir do movimento de Reforma do Estado brasileiro, nos anos 1990 para darem conta dos serviços que passaram a ser não exclusivos do Estado.

Essa qualificação se constituiu como estratégia de privatização, uma vez que recebem recursos públicos, têm a possibilidade de contratar servidores sem contrato público e são desobrigados de cumprirem a Lei de Licitação. “Instituições públicas podem se converter em organizações sociais, passando a atuar como organizações privadas, sem fins lucrativos. Uma parte dos recursos é proveniente do orçamento, outra parte pode ser captada no mercado com a venda de serviços” (SILVA, 2004, p. 142).

A obtenção da qualificação não é um direito ou opção das entidades, uma vez que elas apenas serão qualificadas como Organizações Sociais se forem aprovadas quanto aos critérios de conveniência e oportunidade pelo Poder Público. A ausência de critérios objetivos para a aprovação e escolha das entidades a serem qualificadas, segundo alguns juristas, torna a lei inconstitucional (OAB, 2005).

As Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (Lei 9790/99) se qualificam como de interesse público e podem firmar Termo de Parceria com o Estado, sendo o Ministério da Justiça o órgão que avalia, reconhece e expede o certificado de Oscip.

Segundo o governo federal, com a referida lei tratou-se de simplificar o registro e o reconhecimento das ações de caráter público ou de interesse geral para a sociedade, distinguir as entidades de fins mútuos daquelas de fins comunitários, prever mecanismos de fiscalização da utilização dos recursos públicos, criar o termo de parceria que permite a negociação de objetivos e metas e o monitoramento e avaliação dos projetos, deslocar a ênfase no controle *ex-ante* para a avaliação de resultados, permitir maior flexibilização na administração e no uso de recursos, imprimir maior autonomia e agilidade gerencial aos projetos com avaliação de



desempenho global. Tratou-se, em suma, de rever a legislação relativa a contratos e convênios, visando novos mecanismos quanto à relação do Estado com o terceiro setor (SILVA, 2004, p.147).

A novidade em relação aos antigos convênios é que o órgão público poderá escolher a Oscip por meio de concursos; que poderá adquirir imóvel com recursos do termo de parceria, gravado com cláusula de inalienabilidade; e os estatutos poderão prever a possibilidade de remuneração para dirigentes executivos e para aqueles que prestem serviços específicos. Mas a lei não teve os efeitos pretendidos. Na prática, as organizações não encontraram razões para mudar sua condição de filantrópicas, pois, apesar de ser mais restritiva em relação à atividade desenvolvida (saúde, educação e assistência social), oferece um leque amplo de benefícios (SILVA, 2004).

Segundo o artigo 18º da Lei 9790/99, as organizações deverão optar no enquadramento como Oscip ou Entidade Beneficente de Assistência Social. Na prática, a segunda possui mais benefícios, pois tem a possibilidade de isenções fiscais. Sobre a questão da remuneração, hoje há muitas organizações em que os dirigentes acabam recebendo remuneração pela outras funções que exercem. E no que se refere à questão de convênio/parceria com o governo, de uma forma ou de outra, ambos podem firmar. Apesar de haver essas diferenciações legais, no cotidiano essas organizações sociais prestadoras de serviços sociais não diferem significativamente.

Ainda no governo FHC, outra questão que se legitimou diz respeito à Lei 9608 / 98 que dispõe sobre o **serviço voluntário**, buscando trazer segurança e certeza na relação jurídica do trabalho voluntário.

**Art.1º-** Considere-se serviço voluntário, para fins desta lei, a atividade não remunerada, prestada por pessoa física à entidade pública de qualquer natureza, ou à instituição privada para fins não lucrativos, que tenha objetivos cívicos, culturais, educacionais, científicos, recreativos ou de assistência social, inclusive mutualidade.

**Parágrafo único** - O serviço voluntário não gera vínculo empregatício, nem obrigação de natureza trabalhista, previdenciária ou afim.



**Art.2º-** O serviço voluntário será exercido mediante a celebração de termo de adesão entre a entidade, pública ou privada, e o prestador de serviço voluntário, dele devendo constar o objeto e as condições de seu exercício.

**Art.3º-** O prestador de serviço voluntário poderá ser ressarcido pelas despesas que comprovadamente realizar no desempenho das atividades voluntárias.

**Parágrafo único** - as despesas a serem ressarcidas deverão estar expressamente autorizadas pela entidade a que for prestado o serviço voluntário.

Historicamente circunscrito ao ambiente religioso, motivado por valores da caridade e do amor ao próximo, o trabalho voluntário hoje pode estar associado ao exercício da cidadania. Não substitui o Estado, nem busca ocupar o espaço do trabalho remunerado, mas exprime a capacidade da sociedade de assumir responsabilidades e de agir por si mesma. Abrange um amplo leque de possibilidades de intervenção que inclui as iniciativas dos cidadãos em áreas como educação, saúde, assistência social, cultura, defesa de direitos, meio ambiente, esporte e lazer, dentre outras (Central de Voluntariado de São Paulo).

No Plano de Reforma do Estado, há uma concepção do Estado no sentido de aumentar a sua governança nos marcos próprios da democracia representativa, com um enfoque que limita a participação da sociedade civil, entendida no texto quer pelo ângulo dos serviços que são atinentes ao mercado, quer pelo ângulo dos serviços não exclusivos em que se propõem formas de parceria. Porém, busca-se a valorização de uma democracia social ampliada, com acento na extensão da cidadania e na mobilização da sociedade civil para que exerça um controle social sobre o Estado (Raichelis e Wanderley, 1998).

O sentido último da “reforma” proposta pelo governo FHC não apontou:

para a transformação do Estado num espaço público democraticamente controlado, na instância decisiva da universalização dos direitos de cidadania, mas (*visou*) submetê-lo ainda mais profundamente à lógica do mercado. Trata-se, na verdade, de uma “contra-reforma”, que tem dois objetivos prioritários: por um lado, em nome da “modernização”, anular as



poucas conquistas do povo brasileiro no terreno dos direitos sociais, e, por outro, em nome da “privatização”, desmontar os instrumentos de que ainda dispúnhamos para poder nos afirmar como nação soberana em face da nova fase do imperialismo, da “mundialização do capital” (COUTINHO, 2000, p. 123).

No que se refere as **entidades beneficentes de assistência social**, com base nos incisos 3 e 4 do artigo 18º da Lei Orgânica de Assistência Social (Loas), que dispunha sobre a concessão do “atestado de registro e certificado de entidades de fins filantrópicos, na forma do regulamento a ser fixado, observado o disposto no art. 9º desta lei<sup>6</sup>”, a inscrição nos Conselhos Municipais de Assistência Social é pré-requisito para solicitar o **Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social (Cebas<sup>7</sup>)**. Este dá a isenção das contribuições sociais prevista no artigo 195, inciso 7º da Constituição Federal, que dispõe que “são isentas de contribuição para a seguridade social as entidades beneficentes de assistência social que atendam às exigências estabelecidas em lei”.

O Cebas foi expedido até novembro de 2008 pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). Todo o processo foi revisto após a acusação de fraude na concessão dos certificados, enfatizando os agentes vinculados à sociedade civil. Justificou-se com esse “escândalo” a necessidade de uma nova regulação para essas entidades. Regulando através de medida provisória e posteriormente com a Lei 12101/2009, a certificação passou a ser expedida pelo ministério responsável pela área de atuação preponderante, ou seja, Ministério da Saúde, Ministério da Educação ou Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

<sup>6</sup> A redação do artigo foi alterada pela Lei 12101/2009, passando a ser competência do CNAS: “III - acompanhar e fiscalizar o processo de certificação das entidades e organizações de assistência social no Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; IV - apreciar relatório anual que conterà a relação de entidades e organizações de assistência social certificadas como beneficentes e encaminhá-lo para conhecimento dos Conselhos de Assistência Social dos Estados, Municípios e do Distrito Federal”

<sup>7</sup> A declaração de utilidade pública, regulamentada pela Lei 91/35 e pelos decretos nº 50.517/61 e nº 3415/00, é pré-requisito para solicitação do Cebas. A declaração é outorgada pelo Ministério da Justiça à entidade que desenvolve atividades úteis ao público, de relevante valor social, que realiza o bem em prol da coletividade e que cumpre os requisitos legais para fazer jus a tal titulação.



As organizações que possuem esse certificado, principalmente vinculadas às área de saúde e educação, ficaram muito temerosas com o futuro, pois os projetos sociais que mantêm com a porcentagem da filantropia passam a ser destinados especificamente para sua área de atuação preponderante. Na educação, por exemplo, com a referida lei toda cota de filantropia passa a ser destinada a bolsas de estudo. Cabe o questionamento, de um lado, de como esses projetos sociais serão mantidos; e, de outro lado, de que poderá se reordenar a ação dessas OSCs, no sentido de que somente obterão recursos públicos de uma determinada política pública, se, efetivamente, esse for o serviço que ofertam à sociedade.

Como destaque mais recente, nessa linha do tempo, cita-se a Lei 13019/2014, que estabelece o regime jurídico das parcerias voluntárias entre as organizações sociais e a administração pública, alterando as legislações anteriores.

Art. 1º Esta Lei institui normas gerais para as parcerias voluntárias, envolvendo ou não transferências de recursos financeiros, estabelecidas pela União, Estados, Distrito Federal, Municípios e respectivas autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista prestadoras de serviço público, e suas subsidiárias, com organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público; define diretrizes para a política de fomento e de colaboração com as organizações da sociedade civil; e institui o termo de colaboração e o termo de fomento.

A parceria entre o público/privado tem estabelecido uma série de legislações na trajetória brasileira, respondendo a uma série de questões que surgem do ponto político-administrativo e financeiro e que se refletem nas formas como essas organizações respondem às demandas sociais da população.

E, por fim, o Decreto 8243, de maio de 2014, que instituiu a Política Nacional de Participação Social (PNPS) e o Sistema Nacional de Participação Social (SNPS). O texto estabeleceu objetivos e diretrizes relativos ao conjunto de mecanismos - tais como conselhos, conferências, ouvidorias, mesas de



diálogo, consultas públicas, audiências públicas e ambientes virtuais de participação social - criados para compartilhar com a sociedade civil decisões sobre programas e políticas públicas. O objetivo, segundo o governo, é fortalecer e articular os mecanismos e as instâncias democráticas de diálogo e a atuação conjunta entre a administração pública federal e a sociedade civil.

Em outubro deste ano, o decreto foi derrubado pela Câmara dos Deputados. A Casa aprovou o projeto (PDC 1491/14) que anula a determinação presidencial. Porém, o Senado ainda tem de avaliar o projeto de decreto legislativo para que a determinação do Planalto seja suspensa. Tal situação evidencia que essa relação entre o Estado e a sociedade civil permanece em disputa no que se refere à concepção e forma como a mesma deva se dar, reforçando o caráter dialético desse processo.

Com o intuito de ilustrar a configuração dessas organizações no Brasil, apontam-se os dados da 3ª edição da pesquisa intitulada “As Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos no Brasil” (Fasfil), realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), em parceria com a Gife, Abong e Secretaria-Geral da Presidência da República. Publicizada em 2012, a pesquisa traz subsídios essenciais para análises e avaliações do papel das organizações da sociedade civil, através de informações atualizadas sobre o universo associativo e fundacional brasileiro para os anos de 2006, 2008 e 2010, ou seja: quantas são, onde se localizam, quando foram criadas, o que fazem, quantas pessoas empregam e quanto remuneram.

Destaca-se que o número de fundações privadas e associações sem fins lucrativos - 267.288 (2006), 277.299 (2008), e 290.692 (2010) -, após um significativo crescimento entre os anos de 1996 e 2002 (salto de 105 para 276<sup>8</sup> mil instituições oficialmente cadastradas no período), diminuiu

---

<sup>8</sup> A metodologia do estudo passou por uma reformulação para incorporar novos critérios na 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 -



consideravelmente. Pode-se afirmar que tanto o crescimento dos anos 1990 quanto sua desaceleração nos anos 2000 têm relação com os projetos políticos representados pelos governos dos respectivos períodos. Em relação às políticas públicas a que se vinculam, há a seguinte configuração:

**Quadro 3:** Número de fundações privadas e associações sem fins lucrativos por área.

Fasfil 2010	Total	Percentual (%)
TOTAL	290.692	100
Habitação	292	0,1
Saúde	6.029	2,1
Cultura e recreação	36.921	12,7
Educação e pesquisa	17.664	6,1
Assistência social	30.414	10,5
Religião	82.853	28,5
Associações patronais e profissionais	44.939	15,5
Meio ambiente e proteção animal	2.242	0,8
Desenvolvimento e defesa de direitos	42.463	14,6
Outras instituições privadas sem fins lucrativos	26.875	9,3

Fonte: IBGE, 2012.

É importante frisar que, para além das 82,9 mil entidades que administram diretamente serviços ou rituais religiosos, e representam isoladamente 28,5% do total, muitas entidades assistenciais, educacionais e de saúde, para citar apenas alguns exemplos, são de origem religiosa, embora não estejam classificadas como tal. Fato que impede dimensionar a abrangência efetiva das ações de influência religiosa (IBGE, 2012). Sendo assim, historicamente, Igreja e Estado demarcaram as bases e os horizontes da sociedade civil organizada, passando, posteriormente, a estruturar-se em crescentes conglomerados associativos (FERNANDES, 1994).

Cnae 2.0, que contribui na determinação da finalidade das entidades (esta versão apresenta um nível de desagregação das atividades econômicas maior que o da anterior - Cnae 1.0). A mudança metodológica acarretou forte redução (22,6%) no número de unidades locais das Fasfils em 2006 – **267.3 mil**. Devido a essas mudanças significativas, os resultados apresentados não são comparáveis com as edições anteriores (IBGE, 2012).



Salienta-se que, de acordo com a concepção que as autoras trabalham de organizações da sociedade civil, como um espaço público não estatal, vinculado ao interesse coletivo, não são incluídas as que têm como atividade principal: religião, partidos políticos, sindicatos, associações patronais e profissionais, que somam 44% do total das Fasfils.

As fundações privadas e associações sem fins lucrativos (Fasfil) vinculadas às políticas de Educação (6,1%), Saúde (2,1%) e Assistência Social (10,5%), dentro dos parâmetros da referida pesquisa, não estão entre as mais numéricas, porém, no que diz respeito ao porte (pessoal ocupado assalariado), são disparadamente as que mais se destacam, revelando que estão, realmente, operando política social:

**Quadro 4:** Fasfil quanto ao porte – número de pessoas que empregam.

Fasfil 2010	Total	Pessoal Ocupado Assalariado	(%)
TOTAL	290.692	2.128.007	
Habitação	292	578	0
<b>Saúde</b>	<b>6.029</b>	<b>574.474</b>	<b>27</b>
Cultura e recreação	36.921	157.641	7,4
<b>Educação e pesquisa</b>	<b>17.664</b>	<b>562.684</b>	<b>26,4</b>
<b>Assistência social</b>	<b>30.414</b>	<b>310.730</b>	<b>14,6</b>
Religião	82.853	150.552	7,1
Associações patronais e profissionais	44.939	113.897	5,4
Meio ambiente e proteção animal	2.242	10.337	0,5
Desenvolvimento e defesa de direitos	42.463	120.410	5,7
Outras	26.875	126.704	6,0

**Fonte:** IBGE, 2012.

Pode-se verificar, na passagem das décadas, um processo progressivo de revisão (desmontagem e reconstrução) dos parâmetros que compunham a sociedade civil organizada. Suas formas atuais de expansão, em vez da continuidade sistemática entre as divisões da sociedade civil e da política, refletem uma distância considerável entre essas esferas, a qual é preenchida



por múltiplos planos e alternativas de articulação. Em vez das formas massivas e politizadas de participação, se dispersam-se na multiplicação de iniciativas locais, tópicas e diversas em suas intenções (FERNANDES, 1994).

Juntamente com o esforço para preservar a filiação das ideias de participação, cidadania e sociedade civil ao campo democrático, na prática tem havido mais cooperação e menos conflito. A sociedade civil tem se afastado da sua constituição de ambiente propício para participação, como veículo da predisposição coletiva para organizar novas formas de Estado e de comunidade política, de hegemonia e de distribuição do poder. Por que tem aceitado os termos e as implicações dessas postulações? (NOGUEIRA, 2011).

Acredita-se que as possíveis respostas para esses questionamentos, tenham relação com o que Martins (2002) chama de encontros e desencontros entre a 'situação social' e a 'consciência social' dos sujeitos - responsável por mediar as relações sociais, compreendendo-as como relações conscientes. Não é possível falar sobre intervenção na realidade social, sem ter conhecimento sobre ela. A sociedade que exclui é a mesma sociedade que inclui e integra. Devemos nos afastar da análise simplista, sem compreender a sociedade como totalidade contraditória e crítica, como processo social e histórico.

Sendo assim, para que as OSCs sejam espaços públicos de compreensão e intervenção na realidade, precisam ter clareza das expressões da questão social - suas origens, seus modos de manifestação, seu lugar na dinâmica social; e até sua função nesse modelo de desenvolvimento econômico.

Enfim, o discurso *das Organizações da Sociedade Civil* pode até pretender ser militante em favor das transformações sociais, mas sem 'consciência social e política' pode se tornar um discurso em favor das relações sociais existentes. Precisamos expor à consciência social as contradições de suas boas intenções e a necessidade histórica e política de reconhecer os involuntários limites sociais e as condições sociais da mudança (MARTINS, 2002).



## CONCLUSÃO

*"(...) as contradições podem ser concretamente (isto é, vir-a-ser) idênticas, como passam uma na outra, mostrando também porque a razão não deve tomar essas contradições como coisas mortas, petrificadas, mas como coisas vivas, móveis, lutando uma contra a outra em e através de sua luta" (Lefebvre apud Coutinho, 1979, p.192).*

Neste capítulo, se propôs evidenciar a dialética nas relações entre as organizações da sociedade civil e o Estado, ou seja, entre o privado e o público, tendo como fio condutor a problematização acerca da natureza, concepção, configuração e regulação entre ambos.

Assim, temos a considerar que:

- A complementaridade/parceria da sociedade civil com o Estado, em relação à gestão das políticas sociais, é marcada por um conjunto de contradições que podem ser traduzidas como estratégia do Estado para alterar seu modelo de gestão (neoliberal) e/ou como parte de um projeto “participatório”, construído a partir dos anos 1980 do século XX, ao redor da extensão da cidadania e do aprofundamento da democracia, onde passa a ter sentido ampliar a rede de atores que passam a incidir na definição da agenda pública.
- Igualmente, destaca-se que a existência de direções opostas e, até mesmo antagônicas entre esses atores, traduz a inexistência de um consenso com relação ao projeto societário, mas sublinha-se que em qualquer uma dessas direções há uma requisição pela presença de uma sociedade civil ativa e propositiva. A questão central é, justamente, a definição do lugar e do papel que ela deva ocupar, já que, na prática, essa definição oscila entre a execução, o controle, a disputa por hegemonia, a incidência política, entre outras.
- Tanto no Estado quanto nas organizações da sociedade civil, as fronteiras entre o público e o privado, o interesse individual e



coletivo são muito tênues e, em ambos, há interesses e motivações que são parte da natureza institucional de cada um deles. Sendo assim, as relações estabelecidas entre as organizações da sociedade civil e o Estado são permeadas (e sempre o serão) por conflitos inerentes aos processos de construção social coletiva, nos quais o poder de decisão – e não apenas as responsabilidades – deve ser disputado. Mas esses conflitos e disputas precisam ser mediados pela pactuação centrada no caráter público das políticas sociais. Logo, o objetivo final dessa relação dialética requer a construção de consensos que orbitam na efetivação da cidadania, da democracia e da emancipação social.

- Descortinar os interesses de classe que estão presentes entre os atores passa a ser requisito fundamental no contexto atual da gestão social. A sociedade civil é uma arena privilegiada da luta de classe, uma esfera do ser social onde se dá uma intensa luta pela hegemonia, e por isso, ela não é o “outro” do Estado, mas – juntamente com a

sociedade política – um dos seus inelimináveis momentos constitutivos. Nem tudo o que faz parte da sociedade civil é “bom” e nem tudo o que provém do Estado é “mau”. (...) Somente uma concreta análise histórica da correlação de forças presente em cada momento pode definir, do ângulo das classes subalternas, a função e as potencialidades positivas ou negativas tanto da sociedade civil como do Estado (COUTINHO, 2006, p.54).

Dessa forma, faz-se necessária uma constante apreensão dessa realidade e dinâmica, que contemple a contradição, a mediação, a historicidade e a totalidade, a fim de serem problematizados os projetos societários que estão em disputa. Assim como ter presente que as políticas sociais possuem um caráter contraditório, podendo servir a projetos societários distintos. Nessa dialética, a sociedade brasileira vem recuando e avançando, posto que sua tradição na gestão democrática, ainda, é muito recente e, por isso mesmo, plena de potencialidades e desafios.



## REFERÊNCIAS

- AMARAL, Ângela Santana do. A categoria sociedade civil na tradição liberal e marxista. In: **O mito da assistência social**: ensaios sobre estado, política e sociedade. 4ª ed. São Paulo: Cortez, 2010.
- BAVA, Silvio Caccia. ONGs republicanas e democráticas em um novo cenário político. In: GOMIDE, Denise (org.). **Governo e sociedade civil**: um debate sobre espaços democráticos. São Paulo: Abong, 2003.
- BOBBIO, Norberto. **Estado, governo, sociedade**: para uma teoria geral da política. 10ª ed. São Paulo: Editora Paz e Terra, 1987.
- BONFIM, Paula. Entre o público e o privado: as estratégias atuais no enfrentamento à questão social. **Rev. Katálisis** [online]. 2010, vol.13, nº 2, pp. 270-275. ISSN 1414-4980.
- BORDIN, Erica M. Bomfim. **A gestão social no contexto das organizações da sociedade civil**: desafios para efetivação da cidadania. Porto Alegre: PPGSS/FSS/PUCRS (Dissertação de Mestrado), 2009.
- BRASIL. Presidência da República. Câmara da Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília, 1995. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/publi\\_04/COLECAO/PLANDI.HTM](https://www.planalto.gov.br/publi_04/COLECAO/PLANDI.HTM)>. Acesso em: 25 fevereiro 2009.
- CABRAL, Eloisa H. de S. **Terceiro setor**: gestão e controle social. São Paulo: Método, 2007.
- CAMARGO, Mariângela Franco et al. **Gestão do terceiro setor no Brasil**. São Paulo: Futura, 2001
- CARVALHO, Maria do Carmo Brant de. Gestão social: alguns apontamentos para o debate. In: **Gestão social**: uma questão em debate. São Paulo: Educ-IEE, 1999.
- CENTRAL DE VOLUNTARIADO DE SÃO PAULO. **Manual dos voluntários do CVSP**. 2013. Disponível em: <http://www.voluntariado.org.br/sms/files/manual%20do%20Volunt%C3%A1rio%202013%20.pdf>>. Acesso em: 07 agosto 2013.
- COUTINHO, Carlos Nelson. **Contra a corrente**: ensaios sobre democracia e socialismo. São Paulo: Cortez, 2000.
- COUTINHO, Carlos Nelson. **Intervenções**: o marxismo na batalha das ideias. São Paulo: Cortez, 2006.
- COUTO, Berenice R. **O direito social e a assistência social na sociedade brasileira**: uma equação possível? 2ª ed. São Paulo: Cortez, 2006.
- DAGNINO, Evelina (org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.
- DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado**. 29ª ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2000.
- FERNANDES, Rubem César. **Privado porém público**: o terceiro setor na América Latina. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.
- FISCHER, Rosa Maria; FALCONER, Andrés Pablo. **Desafios da parceria governo terceiro setor**. Disponível em: <[www.setor3.com.br](http://www.setor3.com.br)>. Acesso em: 19 junho 2007.



INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA ESTATÍSTICA – IBGE. **As fundações privadas e associações sem fins lucrativos - Fasfil**. 2010. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/fasfil/2010/>. Acesso em: 10 outubro 2012.

KAUCHAKJE, Samira. **Gestão pública de serviços sociais** [livro eletrônico]. Curitiba, Intersaberes, 2012 (série Gestão Pública). 2 MB; PDF.

KONDER, Leandro. **O que é dialética**. São Paulo: Brasiliense, 2008. Coleção Primeiros Passos.

KOSIK, Karel. **Dialética do concreto**. Tradução de Célia Neves e Alderico Toríbio. 2ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.

LEFEBVRE, Henri. **Lógica formal/lógica dialética** (trad. Carlos Nelson Coutinho). São Paulo: Civilização Brasileira, 1979.

MARIN, Alda Junqueira; PENNA, Marieta Gouvêa de Oliveira. Parcerias entre o setor público e o privado em escolas estaduais paulistas e o trabalho do professor: alguns dados para reflexão. **Pro-Posições** [online]. 2012, vol.23, nº 1, pp. 113-128.

MARTINS, José de Souza. **A sociedade vista do abismo**: novos estudos sobre exclusão, pobreza e classes sociais. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002.

MESTRINER, Maria Luiza. A intrincada relação histórica entre a assistência social e a filantropia no Brasil. In: **Assistência social e filantropia**: cenários contemporâneos. São Paulo, Veras editora, 2012 (Coleção Coletâneas).

NOGUEIRA, Marco Aurélio. Público e privado na formação social brasileira: velhas, novas e novíssimas tensões. **Trab. educ. saúde** [online]. 2006, vol.4, nº1, pp. 171-186. ISSN 1981-7746.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Um Estado para a sociedade civil**: temas éticos e políticos da gestão democrática. São Paulo: Cortez, 2004.

OAB – Ordem dos Advogados do Brasil / Secção São Paulo. **Cartilha do terceiro setor**. 2005. Disponível em:

[www.amarribo.org.br/mambo/images/stories/Instrumentos/cartilha3setor.pdf](http://www.amarribo.org.br/mambo/images/stories/Instrumentos/cartilha3setor.pdf). Acesso em: 30 junho 2008.

PAULA, Renato Francisco dos Santos. Estado e gestão pública e elementos condicionantes das metamorfoses na política de assistência brasileira. In: **Assistência social e filantropia**: cenários contemporâneos. São Paulo, Veras editora, 2012 (Coleção Coletâneas).

PEREIRA, Potyara A. P. Discussões conceituais sobre política social como política pública e direito de cidadania. In: **Política social no capitalismo: tendências contemporâneas**. São Paulo, Cortez, 2008a.

\_\_\_\_\_. **Política social**: temas e questões. São Paulo, Cortez, 2008b.

PONTES, Reinaldo Nobre. **Concepções de pobreza dos atores sociais na política de assistência social no período FHC**. *Rev. katálysis* [online]. 2010, vol.13, nº2, pp. 181-190.

RAICHELIS, Raquel, WANDERLEY, L. E. Publicização, conselhos e reforma do Estado. In: MELO RICO, E. de; RAICHELIS, R. (orgs.). **Gestão social**: uma questão em debate. São Paulo: Educ/IEE, 1998.

RAICHELIS, Raquel. **Democratizar a gestão das políticas sociais**: um desafio a ser enfrentado pela sociedade civil. Disponível em:



<[http://www.fnepas.org.br/pdf/servico\\_social\\_saude/inicio.htm](http://www.fnepas.org.br/pdf/servico_social_saude/inicio.htm)>. Acesso em: 09 janeiro 2009.

RESENDE, Tomaz de Aquino. **Terceiro setor, ongs e institutos**. Disponível em: <http://www.fundata.org.br/artigos.htm>. Acesso em: junho 2007

RODRIGUES, Décio Luiz José. **Principais inovações do novo código civil**: lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. São Paulo: Liv. e Ed. Universitária de Direito, 2003.

SZAZI, Eduardo. **Terceiro setor**: regulação no Brasil. 2ª ed. São Paulo: Peirópolis, 2001.

SCHONS, Selma Maria. **Assistência social entre a ordem e a “des-ordem**. 2ª ed, São Paulo, Cortez, 2003.

SILVA, Ademir Alves da. **A gestão da seguridade social brasileira**: entre a política pública e o mercado. São Paulo: Cortez, 2004.

SPOSATI, Aldaíza de Oliveira et al. **A assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras**: uma questão em análise. 11ª ed. São Paulo, Cortez, 2010.

ROTTA, Edeimar. Novas mediações societárias entre o público e o privado. In: **Textos e Contextos**. Porto Alegre, Edipucrs, 2004.

VALLA, Victor Vincent, STOTZ, Eduardo Navarro. ALGEBAILLE, Eveline Bertino. (orgs). **Para compreender a pobreza no Brasil**. Rio de Janeiro: Contraponto - Escola Nacional de Saúde Pública, 2005.

