



TERCEIRO SETOR À LUZ DA TEORIA CRÍTICA

Racionalidades da
gestão de Ongs

FRANCISCO ANTONIO BARBOSA VIDAL



TERCEIRO SETOR À LUZ DA TEORIA CRÍTICA

Racionalidades da
gestão de Ongs

Francisco Antonio Barbosa Vidal

TERCEIRO SETOR À LUZ DA TEORIA CRÍTICA

Racionalidades da
gestão de Ongs



Rio de Janeiro

2020



O AUTOR responsabiliza-se inteiramente pela originalidade e integridade todo do conteúdo desta OBRA, bem como isenta a EDITORA de qualquer obrigação judicial decorrente de violação de direitos autorais ou direitos de imagem nela contida e declara, sob as penas da Lei, ser de sua única e exclusiva autoria.

Terceiro setor à luz da teoria crítica: racionalidades da gestão de Ongs

Copyright © 2020,

Francisco Antonio Barbosa Vidal.

Todos os direitos são reservados no Brasil

Impressão e Acabamento:

Pod Editora

Rua Imperatriz Leopoldina, 8 – sala 1110 – Pça Tiradentes

Centro – 20060-030 – Rio de Janeiro

Tel. 21 2236-0844 • atendimento@podeditora.com.br

www.podeditora.com.br

Projeto gráfico:

Pod Editora

Revisão:

Pod Editora

Imagem de capa e do livro:

Acervo do autor

Nenhuma parte desta publicação pode ser utilizada ou reproduzida em qualquer meio ou forma, seja mecânico, fotocópia, gravação, etc. — nem apropriada ou estocada em banco de dados sem a expressa autorização do autor.

CIP-BRASIL. CATALOGAÇÃO-NA-FONTE
SINDICATO NACIONAL DOS EDITORES DE LIVROS, RJ

V691t

Vidal, Francisco Antonio Barbosa

Terceiro setor à luz da teoria crítica: racionalidades da gestão de Ongs /Francisco Antonio Barbosa Vidal. - 1. ed. - Rio de Janeiro: Pod, 2020.

166p.:il; 21cm

Inclui bibliografia e índice

ISBN 978-65-86147-47-6

1. Organizações não-governamentais. 2. Integração social. 3. Desenvolvimento social. 4. Teoria crítica. I. Título.

20-65747

CDD: 658.048

CDU: 061.2

04.08.20

04.08.20

Camila Donis Hartmann - Bibliotecária - CRB-7/6472

Sumário

Agradecimentos	7
Apresentação	9
Capítulo 1 Em busca de uma conceituação do terceiro setor	21
1.1 Marco legal no terceiro setor: paradoxos, diversidade e tipologias	38
1.2 Pobreza e exclusão social: olhares dicotômicos.....	46
1.3 Relação ongs-estado: encontros e confrontos	78
1.4 Ongs, formação de redes sociais e colaboração intersetorial	87
Capítulo 2 Teoria crítica e racionalidades da gestão social	97
2.1 Teoria crítica: aportes conceituais.....	97
2.2 Estudos críticos e emancipação em organizações Sociais	113
Capítulo 3 Gestão de ongs: dualidades propositivas de uma racionalidade organizacional	131
3.1 Gestão de Ongs: percurso teórico-conceitual	131
3.2 Gestão social e abordagem substantiva das organizações não-governamentais.....	141
Referências	153

Agradecimentos

A Deus e ao Amado Mestre Jesus pelos aprendizados de vida e orientação espiritual.

À Profa. Vilma Moreira, pelo discernimento e pelos aconselhamentos desenvolvimentistas durante a orientação da presente pesquisa.

Às amigas Silvia Costa e Denise Costa, pela força, amizade, companheirismo e importantes contribuições para a efetivação deste trabalho.

Aos amigos da época de movimento estudantil Marcelo Coutinho, Marcélia Mendes, Telúrio Freire, Patrícia Cordeiro e Rose Nunes pela amizade sincera e partilhas de vida.

À minha mestre e incentivadora, professora Maria Isolda Castelo Branco Bezerra de Menezes, por ter contribuído fortemente no constructo social de minha vida acadêmica.

Ao professor Daniel Dias, pela amizade e força acadêmica.

Às amigas de jornada pessoal e profissional Cybelle Borges e Aurineli Freire pelo carinho, aprendizados e apoio à minha carreira.

À amiga e vizinha Jucivalda Moraes Cruz pela parceria e suporte cotidiano.

Ao amigo Marcos Flávio Lima Nunes pela força e companheirismo.

Ao amigo Manoel Messias grande inovador social e meu professor na área do movimento das ONGs.

Aos meus pais, Francisco de Assis Vidal e Aridiam Bar-

bosa da Silva Vidal (em memória), pelo exemplo de lutas sociais e pela força em vários momentos dessa jornada.

Aos meus irmãos Francisco de Assis Vidal e Arifran Barbosa Vidal (em memória) pelo amor, incentivo e amizade.

Aos professores do Curso de Mestrado em Administração da UNIFOR pelas orientações, experiências e conhecimentos transmitidos. À Adriana, secretária do CMA, pela atenção e incentivo.

À minha bolsista Eveliza pelo significativo suporte operacional.

A todos os servidores e alunos do IFCE-Campus Canindé e Diretores Gerais do IFCE pela partilhas acadêmicas e aprendizados.

Ao Reitor do IFCE professor Virgílio Araripe pela parceria e jornada acadêmica partilhada.

Ao professor Wally Menezes, Pró-Reitor de Pesquisa do IFCE grande incentivador e conselheiro.

Aos amigos da Turma IX do Mestrado da Unifor pelos dois anos de intercâmbio, trocas e convivência harmoniosa.

À chefe de Gabinete do IFCE Campus Canindé Kati-ane Sampaio, assessora institucional Paula Sampaio, Ana Raquel, Coordenadora de Gestão de Pessoas, Isabel Pereira nossa Coordenadora Pedagógica, Rejane Tavares, Chefe de Gabinete da Reitoria e ao Professor Solonildo Almeida pelo apoio e incentivo.

Apresentação

Nas discussões acerca da realidade brasileira, em especial no que diz respeito à injustiça social imperante, percebe-se como fato positivo o consenso de que o Brasil não pode ser caracterizado como um país pobre, mas sim como um país injusto. Alcançar o consenso foi fundamental, porém o grande desafio encontra-se no enfrentamento da injustiça social, sendo esse o campo dos atuais debates sobre a questão da pobreza e das formas de combatê-la. A reestruturação do Estado e a consequente publicização das atividades governamentais, aliadas ao movimento da responsabilidade social por parte das empresas, favorecem a atuação das organizações não-governamentais.

Para Gohn (2005), as atuais políticas neoliberais deram espaço para o desenvolvimento da economia informal, flexibilizando o papel do Estado na oferta dos serviços públicos, ficando o mesmo como gestor e controlador dos recursos, transferindo responsabilidades para organizações da sociedade civil organizada, via programas de parcerias em projetos e programas sociais com as ONGs.

O terceiro setor e seus serviços sociais oferecidos às comunidades carentes já são responsáveis pela geração de novas ocupações no mercado de trabalho. O Brasil apresenta indicadores sociais preocupantes e a sociedade civil está consciente da necessidade da organização e da articulação estratégicas no sentido de minimizar os diferentes problemas sociais. Um princípio emergente de uma nova concepção de mundo pós-Consenso de Washington faz-se necessário diante do processo incremental de exclusão social em nosso planeta. O modelo econômico hegemônico de globalização

amplia o debate sobre os pressupostos sociais e políticos que têm orientado o desenvolvimento das nações do terceiro mundo nas últimas décadas. Uma sociedade progride efetivamente quando os indicadores-chave, tais como expectativa de vida das pessoas, qualidade de vida e desenvolvimento de seu potencial, apresentam melhorias (KLIKSBURG, 2001).

A integração mundial, por meio da globalização, gera efeitos paradoxais: exclusão social, protecionismo, ações em rede anti-hegemônicas e fortalecimento local com potencialização de vocações. As organizações sem fins lucrativos ganham espaço na cena política num cenário de modernização econômica do Estado que, no Brasil, a reforma ganha força. As Ongs passam a constituir uma alternativa de eficácia à gestão das políticas sociais. O Estado sem se eximir de sua responsabilidade, transfere algumas de suas competências para organizações da sociedade civil, que passam a assumir, em caráter complementar e em parceria, ações sociais que possibilitam oferecer à população melhores condições de vida.

De acordo com dados publicados pela Revista Problemas Brasileiros, de janeiro de 2000, estudos realizados pela Johns Hopkins University sinalizam que existem cerca de 220 mil entidades do terceiro setor em nosso país segundo seus objetivos e áreas de atuação. A maioria são associações ligadas a serviços sociais e têm origem religiosa. Outra característica dos movimentos do terceiro setor é seu funcionamento como um para-choque a abusos ideológicos. Os mesmos surgiram e se fortaleceram a partir da repressão imposta pela ditadura militar instalada no país em 1964. As ONGs derivaram em boa parte dos centros de educação popular e dos de promoção social da época. A gestão das organizações não-governamentais passou a despertar interesse nos meios

acadêmicos nos últimos anos, tendo em vista o crescimento e a diversificação do setor e as mudanças organizacionais observadas nestas instituições. Por outro lado, a redução dos financiamentos de agências internacionais provocou a busca de alternativas de auto-sustentação dessas organizações, ora por meio de atividades comerciais, ora mediante de parcerias com o setor privado, ou com o Estado.

No estado do Ceará, as Ongs são importantes facilitadoras do processo de inclusão social numa região caracterizada pela altíssima concentração de renda. A tendência é o aumento da geração de trabalho e renda no Estado pela ação do terceiro setor, seja por meio do surgimento de ocupações que oportuniza seja pelas políticas de intervenção social e desenvolvimentistas.

A importância cada vez maior dessas organizações trouxe-lhes alguns desafios com os quais elas se debatem atualmente: a sustentabilidade e o relacionamento com financiadores. A sua sustentabilidade implica manter uma atividade que atenda à sua missão e desenvolver esforços de parcerizações que garantam a efetividade social de seus projetos. Presume-se que a saúde financeira de uma ONG depende, em boa parte, de quanto as pessoas e organizações conhecem e valorizam o que a entidade faz e de quanto estão dispostas a investir na sua organização e na sua causa. Talvez esta seja uma visão utilitarista, mas é a realidade da visão social atual. Diante de um contexto sócio-econômico e de marco legal cambiantes e complexos, é possível afirmar que, via de regra, a tentativa de buscar novas bases de sustentabilidade, têm levado as ONGs brasileiras a um mix institucional composto: (i) por uma estabilização/redução dos recursos financeiros e a correspondente redução de recursos humanos permanentes

e de áreas de trabalho, (ii) pela tentativa de introduzir aperfeiçoamentos técnico-metodológicos visando a uma maior eficiência e eficácia da organização, e (iii) pela busca de novas parcerias de trabalho e de novos canais de sustentação institucional (ARMANI, 2005).

A dependência das ONGs brasileiras em relação a fontes públicas de recursos traz necessariamente novas questões para a sustentabilidade dessas instituições. Ser capaz de constituir-se e projetar-se no espaço público como protagonista relevante, seja por meio da mídia, da relação direta com a população e/ou por meio de parcerias com o poder público e outras instituições como universidades, passou a ser condição *sine qua non* para a sustentabilidade das ONGs. Para tanto, são decisivos fatores como eficiência organizacional, capacidade de inovação, produção de impactos sociais demonstráveis e política de comunicação adequada. Em síntese, pode-se dizer que as ONGs brasileiras estão passando por um período muito difícil e desafiador no qual a capacidade de se re-inventarem e de se justificarem politicamente perante a sociedade brasileira serão decisivas em relação a sua sustentabilidade institucional e a sua contribuição ao desenvolvimento do país (ARMANI, 2005).

Tenório (2002) aborda a questão da inversão de valores nas ONGs de uma forma mais profunda, quando estabelece a diferença entre gestão social e gestão estratégica. Para ele, a gestão social é caracterizada "por um gerenciamento mais participativo, dialógico, no qual o processo decisório é exercido por meio de diferentes sujeitos sociais", ao passo que gestão estratégica "é um tipo de ação social utilitarista, fundada no cálculo de meios e fins e implementada através da interação de duas ou mais pessoas, na qual uma delas tem autoridade formal sobre a(s) outra(s)". Assim, as ONGs, que

em sua origem adotavam um processo de gestão social, caracterizado pela lógica da solidariedade comunitária, poderiam estar adotando um processo de gestão estratégica, pautado pela lógica do mercado.

Se por um lado, as ONGs têm se fortalecido no cenário mundial, como novos atores no controle e execução das políticas públicas, por outro lado, as transformações ocorridas no mundo provocaram profundos ajustes nas estratégias e na configuração organizacional das ONGs, baseados nas modernas práticas administrativas, próprias do setor privado, podendo provocar implicações significativas na sua missão institucional e objetivos organizacionais.

O presente livro constitui-se em um estudo teórico de uma pesquisa empírica cujo objeto de análise é a tipologia de racionalidade emergente da gestão das organizações não governamentais que atuam com desenvolvimento e inclusão social. Para Thompson (1997, p.95) a percepção vigente para as ONGs é a de que sua capacidade de pressão e mobilização social, de reivindicação e proposição de novos caminhos, cede lugar à pressão pela profissionalização de sua estrutura e ações, adquirindo um caráter predominante de prestadora de serviços ao Estado e ao mercado. Este fenômeno social sinaliza a necessidade de uma epistemologia crítica na abordagem de estudos organizacionais que contemplam como objeto de análise a gestão de ONGs.

Para Nobre (2004, p.24), a Teoria Crítica é designada por um campo teórico e por um grupo específico de intelectuais filiados a esse campo teórico, inicialmente reunidos em torno de uma instituição determinada: O Instituto de Pesquisa Social e a Escola de Frankfurt. A matriz da Teoria Crítica encontra-se na análise do capitalismo por Karl Marx.

O capitalismo é uma forma histórica que se caracteriza por organizar toda a vida social em torno do mercado. Em contraste com todas as formas históricas anteriores, o mercado capitalista não é simplesmente um elemento social entre muitos outros, mas é o centro para o qual convergem todas as atividades de produção e de reprodução da sociedade (NOBRE, 2004, p.25).

Para o autor, a tarefa primordial da Teoria Crítica é a de compreender a natureza do mercado capitalista, como o mesmo se estrutura e de que maneira o conjunto da sociedade se organiza a partir dessa configuração inferindo como se distribui o poder político e a riqueza, identificando qual a forma do Estado, que papéis desempenham a família e a religião (NOBRE, 2004).

A Teoria Crítica só se confirma na prática transformadora das relações sociais vigentes. Os ideários de liberdade e igualdade que caracterizam a perspectiva de superação da dominação capitalista estão inscritas na própria lógica social do sistema. A prática transformadora requer análises críticas das estruturas sociais reais em que estão inscritos tanto os potenciais de emancipação quanto os obstáculos concretos à sua efetivação. O delineamento de tendências do desenvolvimento histórico balizado pelo diagnóstico do tempo presente a partir da lógica do capital bem como os prognósticos derivados deste processo são fundamentais para o exame de novos arranjos sociais sinalizadores das ações transformadoras por empreender.

Para Horkheimer o conhecimento da realidade social é um momento da ação social, assim como esta é um momento daquele. Não se trata de negar que conhecer e agir sejam distintos, mas de reconhecer que têm de

ser considerados conjuntamente. Se a realidade social é o resultado da ação humana, esta se dá, por sua vez, no contexto de estruturas históricas de determinadas épocas, de uma dada forma de organização social. Desse modo o primeiro passo é o de investigar essas estruturas, de maneira a descobrir quais são as condições históricas em que se dá a ação(...) Na concepção tradicional de teoria, o método é transformado em uma instância atemporal, de maneira a tentar eliminar o cerne histórico que lhe é, entretanto, constitutivo. Contra isso insurge-se o comportamento crítico, que pretende conhecer sem abdicar da reflexão sobre o caráter histórico do conhecimento produzido. Sendo o capitalismo uma forma social histórica que tem como centro organizador o mercado, trata-se, antes de mais nada, de reconhecer que a produção de mercadorias e o lucro constituem o foco a partir do qual se estrutura a sociedade em classes (NOBRE, 2004, p.38).

Na obra *Dialética do Esclarecimento* (1985), Horkheimer e Adorno apresentam um novo modelo de capitalismo, inspirados pelos escritos de Friedrich Pollock: um sistema econômico administrado e controlado de fora, politicamente e de forma “invisível” segundo a racionalidade própria da burocracia “instrumental” que pondera, calcula e ajusta os melhores meios a fins dados exteriormente dos agentes(ADORNO e HORKHEIMER, 1985).

Na visão de FREITAG (1994, p.49), Adorno e Horkheimer utilizam na obra *Dialética do Esclarecimento* a narrativa de Homero como metáfora para ilustrar a dialética da razão. Resgatando o seu significado no passado, ela permite a crítica do presente e a projeção de um mundo melhor no futuro, onde os erros do passado possam ser redimidos.

Logo, a dialética, ao contrário da lógica formal, é capaz de incluir em seus conceitos os elementos da contradição e da transformação, e de abarcar o não-idêntico em um mesmo conceito. Para a autora, um outro autor da Escola de Frankfurt delinea uma ação antitética ao positivismo: Habermas e sua Teoria da Sociedade. Habermas (1987) questiona a validade da proposta positivista de postular a objetividade e a verdade do conhecimento apenas em função do método, isto é, do procedimento lógico-formal, escondendo atrás dessa tese um conceito pobre e limitado da razão: a capacidade de manipular corretamente regras formais.

Habermas inclui em sua teoria da ação comunicativa a elaboração de um novo conceito de razão, que nada tem a ver com a visão instrumental que a modernidade lhe conferiu, mas que também transcende a visão kantiana assimilada por Horkheimer e Adorno, isto é, de uma razão subjetiva, autônoma, capaz de conhecer o mundo e de dirigir o destino dos homens e da humanidade. A concepção de uma razão comunicativa implica uma mudança radical de paradigma, em que a razão passa a ser implementada socialmente nas interações espontâneas, mas adquire maior rigor através do que Habermas chama de discurso.(...) Para Habermas a racionalidade consiste não numa faculdade abstrata, inerente ao indivíduo isolado, mas um procedimento argumentativo pelo qual dois ou mais sujeitos se põem de acordo sobre questões relacionadas com a verdade, a justiça e a autenticidade(FREITAG, 1994, p.59).

A presente Obra caracteriza-se, em sua dinâmica, como um estudo organizacional balizado pelos princípios da Teoria Crítica .A teoria crítica tem posição especial como guias

para a ação humana visto que: elas visam produzir esclarecimento entre os agentes que as defendem, isto é, capacitando esses agentes a estipular quais são os seus verdadeiros interesses; elas são inerentemente emancipatórias, isto é, elas liberam os agentes de um tipo de coerção que é, pelo menos parcialmente, autoimposta, a auto frustração da ação humana consciente; possuem conteúdo cognitivo, isto é, são formas de conhecimento e diferem epistemologicamente das teorias em ciências naturais “objetificantes” (TENÓRIO, 2002).

Nessa perspectiva epistemológica, o presente estudo possibilita reflexões sobre a práxis social e política ao questionar as estruturas sócio-político-econômicas existentes. O percurso metodológico propiciou uma dialogia entre dois autores que dedicaram suas pesquisas à construção de arcabouços conceituais de uma nova ciência das organizações: Guerreiro Ramos (1981) que apresentou na sua obra *A Nova Ciência das Organizações* uma contraposição ao modelo atual de gestão centralizado no mercado ao propor um modelo de análise de sistemas sociais e de delineamento organizacional de múltiplos centros; Maurício Serva (1997) que por meio de pesquisas sobre racionalidade substantiva e organizações substantivas buscou compreender a razão, enquanto fundamento das ações humanas, também no interior de organizações produtivas, acenando com opções estruturantes para a renovação do quadro referencial teórico, objetivando a atualização da teoria em face dos novos fenômenos organizacionais.

O debate que emerge dos discursos acadêmicos é se as ONGs devem funcionar como empresas eficientes no provimento de serviços sociais, ou como organizações criadoras de novas ideias de transformação e utopias sociais. Busca-se

neste estudo resposta à questão central: a adoção de técnicas gerenciais das empresas lucrativas e do setor público está levando as ONGs, de um perfil movido mais por valores e voluntariado (racionalidade substantiva) a uma abordagem profissional que desfigura a sua originalidade (racionalidade instrumental)?

As seguintes proposições de pressupostos direcionaram a perspectiva de interrelação e/ou dicotomia entre as ancoragens teóricas do presente estudo:

- a) As ONGs em processo de profissionalização estão passando a funcionar como empresas eficientes no provimento de serviços sociais apresentando sinais da presença de elementos identitários de uma racionalidade instrumental/ação estratégica e de reificação humana;
- b) As ONGs que atuam como organizações criadoras de novas ideias de transformação e utopias sociais, facilitando a promoção humana e o desenvolvimento sustentável, apresentam sinais de uma racionalidade substantiva/ação comunicativa e emancipação humana;
- c) As relações entre Estado e sociedade civil organizada e entre Ongs de uma mesma linhagem de atuação apresentam pontos de tensão quando inexistente diálogo bilateral na execução de políticas públicas através do desenvolvimento de projetos sociais em rede;
- d) O caráter institucional-original das Ongs vem sofrendo significativas alterações identitárias a partir do aporte de técnicas de gestão provenientes do setor privado e/ou público.

O Capítulo inicial - **TERCEIRO SETOR E AS ONGS: INTERRELAÇÕES E APORTES CONCEITUAIS** introduz conceitos e visões sobre o processo de legitimação e institucionalização da sociedade civil organizada e da emergência das Organizações Não-Governamentais. O debate sobre o terceiro setor, suas origens e definições, bem como o marco legal que o caracteriza são temáticas abordadas nesta fase introdutória do trabalho. As proposições críticas de Montaño e a concepção da introdução do conceito de terceiro setor no Brasil por Fernandes, do Instituto de Estudos Religiosos (ISER), são questões que permeiam o debate referente ao não-dito sobre o caráter original das ONGs. Considerou-se oportuno inserir temáticas que tangenciam a gestão das ONGs e suas interrelações finalísticas e ambientais: pobreza e exclusão social e a resignificação do papel do Estado na relação entre sociedade civil e sociedade política. O percurso teórico inicial também traz conteúdo relacionado ao processo sócio-histórico dos movimentos sociais e resgata o conceito de Gramsci sobre sociedade civil. Expõe um breve histórico sobre o caráter original-institucional das ONGs para justificar o debate sobre o papel das mesmas no desenvolvimento social, fazendo incursões sobre tipologias organizacionais no Terceiro Setor e o processo de reconhecimento do Estado da esfera pública não-estatal como promotora do bem-estar social. E apresenta aspectos atuais do debate sobre a gestão das ONGs: a atuação em redes sociais e a colaboração intersetorial com o Estado e o Setor Privado.

O arcabouço epistemológico da Teoria Crítica, seus enfoques restrito e ampliado, a visão dos principais pensadores, Adorno, Horkheimer e Habermas bem como aportes da

dicotomia entre o conhecer e o agir são delineados no capítulo **TEORIA CRÍTICA E RACIONALIDADES DA GESTÃO SOCIAL**, com o propósito de consolidar a essência da presente investigação: a compreensão das mudanças estruturais na gestão das ONGs e impactos institucionais na sua essência original. Esta etapa do percurso teórico contempla a temática da emancipação humana nas organizações sociais fazendo referência às tipologias da ação social defendidas por Habermas e suas conexões com as tipologias de gestão identificadas nos espaços institucionais do Terceiro Setor defendidas por Tenório: gestão social e gestão estratégica.

O capítulo 3, **GESTÃO DE ONGS: DUALIDADES PROPOSITIVAS DE UMA RACIONALIDADE ORGANIZACIONAL** trata das categorias de racionalidades emergentes das experiências de gestão das ONGs. Menciona a sustentabilidade das ONGs e sua interrelação com o Desenvolvimento Institucional das mesmas como questão emergente de uma gestão organizacional ressignificada no Terceiro Setor. Apresenta ainda a perspectiva das organizações substantivas como categoria de enquadramento de configuração gerencial das ONGs a partir das dinâmicas de gestão intrínsecas ao trabalho social.

Capítulo 1 Em busca de uma conceituação do terceiro setor

Nas diversas culturas nacionais, vários são os termos utilizados como sinônimos de Terceiro Setor, associando-se a essa expressão de valores ligados ao voluntariado, caridade, filantropia, altruísmo, mecenato e solidariedade.

Dentro do espectro do Terceiro Setor encontram-se organizações de diferentes matizes, com aspectos singulares, que as diferenciam umas das outras, mas que possuem outras características marcantes que permitem abrigá-las debaixo desse termo guarda-chuva (associações comunitárias, Organizações Não-Governamentais - ONGs, instituições filantrópicas, fundações, igrejas, seitas, sindicatos etc.).

Camargo et al (2001, p.21-22) abordam alguns fatores conjunturais e históricos que influenciaram o surgimento do Terceiro Setor e da participação cidadã efetiva da sociedade civil: **a crise do estado do bem-estar social** (*welfare state*), que levou ao acúmulo das funções de Estado Protetor e Estado Regulador, gerando pesados ônus ao erário, e criando uma burocracia consolidada; **a crise do desenvolvimento**, que relegou parte significativa da população a um patamar inferior na pirâmide social, com a supressão da renda e a elevação dos índices inflacionários, fato esse que contribuiu para a deterioração do aspecto conjuntural, ampliando a demanda pelo aprimoramento das questões sociais degradadas, a tal ponto que o Estado não pôde mais suportar o acúmulo de papéis; **a crise do meio ambiente**, que motivou as organizações a adotarem uma consciência não apenas sobre o próprio negócio,

mas também sobre suas consequências nas áreas de saúde pública, qualidade de vida e outros fatores que justifiquem a organização integrar-se a um movimento consistente pela filantropia; **a crise do socialismo**, que deixou uma lacuna na área de assistência social a ser suprida pelas novas entidades não-estatais; **a expansão dos meios de telecomunicações**, que incrementou ainda mais o fluxo de informações entre localidades remotas, facilitando o contato com associados, parceiros e especialistas na área; **o crescimento econômico**, que levou à formação da classe média urbana nas décadas de 60 e 70 – com propriedade de formar opiniões e de conviver proximamente com as adversidades sociais – com poder para liderar o empreendimento de ações filantrópicas.

Com o surgimento do Terceiro Setor, os anseios da sociedade tornaram-se visíveis, como dito por Dowbor (1999):

A própria irrupção da sociedade civil organizada na arena política se deve sem dúvidas ao sentimento cada vez mais generalizado de que nem as macroestruturas do poder estatal, nem as macroestruturas do poder privado estão respondendo às necessidades prosaicas da sociedade em termos de qualidade de vida, de respeito ao meio ambiente, de geração de um clima de segurança, de preservação do espaço de liberdade e de criatividade individuais e sociais. (DOWBOR, 1999, p.81).

Aléxis de Tocqueville (1840 apud TAVARES, 2000), em sua obra *A democracia na América*, cuja primeira parte foi publicada em 1835 e a segunda em 1840, apontava a importância da participação da sociedade civil na vida político-social americana:

Os americanos de todas as idades, de todas as condições, de todos os espíritos, estão constantemente a se unir. Não só possuem associações comerciais e industriais, nas quais todos tomam parte, como ainda existem mil outras espécies: religiosas, morais, sérias, fúteis, muito gerais e muito particulares, imensas e muito pequenas; os americanos associam-se para dar festas, fundar seminários, construir hotéis, edificar igrejas, distribuir livros, enviar missionários às antípodas; assim também criam hospitais, prisões e escolas. Trata-se, enfim, de trazer à luz ou se desenvolver um sentimento pelo apoio de um grande exemplo, eles se associam. Em toda parte onde, à frente de uma empresa nova, vemos na França o governo e na Inglaterra um grande senhor, tenhamos a certeza de perceber nos Estados Unidos, uma associação (TOCQUEVILLE, 1840 apud TAVARES, 2000, p.33).

Para Fernandes (1994), a emergência dos movimentos sociais na América Latina na década de 70 representou a valorização do espaço local, entendido como “comunidades”, implicando na inversão de valores dos padrões hierarquizantes que valorizavam a elite, a cúpula, em detrimento das bases. Um fator que exerceu forte influência na organização comunitária foi a renovação eclesial da Igreja Católica por meio das Comunidades Eclesiais de Base que se espalharam pelo território dos países latinos com impacto maior no Brasil. O enraizamento da Igreja nas comunidades não tinha somente o sentido de evangelização, mas de um envolvimento maior com a solução dos problemas sociais do “local”.

Com o objetivo de apresentar um retrato mais completo das instituições privadas sem fins lucrativos que atuam no Brasil, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística -

IBGE e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA, em parceria com a Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais - ABONG e o Grupo de Institutos, Fundações e Empresas - GIFE, realizaram um estudo intitulado “As Fundações Privadas e Associações Sem Fins Lucrativos no Brasil (FASFIL) - 2002” (<http://www.ibge.gov.br/fasfil>, consultado em janeiro de 2005).

Esse trabalho conjunto, desenvolvido a partir dos dados contidos no Cadastro Central de Empresas - CEMPRE do IBGE, permitiu uma abordagem interinstitucional e a soma de competências das instituições envolvidas, o que sublinha sua qualidade. O IBGE e o IPEA, como órgãos de pesquisa do governo, reforçaram mutuamente as análises e interpretações dos dados contidos no CEMPRE, sendo o IPEA responsável, dentre outras atividades, pelo texto analítico da pesquisa realizada.

A Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais - ABONG e o Grupo de Institutos e Fundações de Empresas - GIFE, além de sua excelência em atividades investigativas, trouxeram um olhar do ponto de vista das organizações da sociedade civil que veio se somar à perspectiva oficial, própria dos Institutos de Estatística e de Pesquisa. As organizações parceiras buscaram elaborar e aplicar, em conformidade com critérios internacionais, uma proposta de identificação e de classificação das Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos - FASFIL, no Brasil. Para essas entidades, apresenta-se um perfil relativo ao ano de 2002 e o seu crescimento entre os anos de 1996 e 2002, que correspondem, respectivamente, ao primeiro ano de divulgação do CEMPRE (<http://www.ibge.gov.br/fasfil>, consultado em janeiro de 2005).

Em 2002, o País contava com 276 mil FASFIL oficialmente cadastradas. Este conjunto de instituições representava 55% do total das 500 mil entidades sem fins lucrativos no Brasil constantes do Cadastro Central de Empresas – CEMPRE. Do universo de cerca de 5,3 milhões de organizações públicas, privadas lucrativas e privadas não-lucrativas que compunham o CEMPRE, as FASFIL representavam, em 2002, cerca de 5% (IBGE, 2005).

É na Região Sudeste que se encontram 44% das FASFIL. E mais, apenas dois estados dessa região, São Paulo (21%) e Minas Gerais (13%), reúnem um terço das organizações existentes em todo o Território Nacional. Ressalta-se, no entanto, que esses percentuais guardam semelhança com a distribuição da população brasileira. Com efeito, 43% dos residentes no País estão no Sudeste, sendo um terço localizado nos dois estados acima mencionados (IBGE, 2005).

Estudos mais recentes têm demonstrado a importância da organização espontânea e autônoma da sociedade civil em grupos, movimentos e organizações sem fins lucrativos para a efetivação da democracia, promoção do desenvolvimento e da cidadania. Segundo Putnam (2002):

Diz-se que as associações civis contribuem para a eficácia e a estabilidade do governo democrático, não só por causa de seus efeitos ‘internos’ sobre o indivíduo, mas também por causa de seus efeitos ‘externos’ sobre a sociedade. No âmbito interno, as associações incutem em seus membros hábitos de cooperação, solidariedade e espírito público. [...] Isso é corroborado por dados extraídos de pesquisas sobre cultura cívica realizadas com cidadãos de cinco países, incluindo a Itália, mostrando que os membros das associações têm mais consciência

política, confiança social, participação política e competência cívica subjetiva. A participação em organizações cívicas desenvolve o espírito de cooperação e o senso de responsabilidade comum para com os empreendimentos coletivos. Além disso, quando os indivíduos pertencem a grupos heterogêneos com diferentes tipos de objetivos e membros, suas atitudes se tornam mais moderadas em virtude da interação grupal e das múltiplas pressões. Tais efeitos, é bom que se diga, não pressupõem que o objetivo manifesto da associação seja político. Fazer parte de uma sociedade orfeônica ou de um clube de ornitófilos pode desenvolver a autodisciplina e o espírito de colaboração. No âmbito externo, a ‘articulação de interesses’ e a ‘agregação de interesses’, como chamam os cientistas políticos deste século, são intensificadas por uma densa rede de associações secundárias. [...]. De acordo com essa tese, uma densa rede de associações secundárias ao mesmo tempo incorpora e promove a colaboração social (PUTNAM, 2002, p.103-104).

No caso brasileiro, a participação da sociedade civil organizada ganha maior evidência a partir de meados da década de 1980, quando se inicia o processo de redemocratização do País depois de mais de 20 anos de ditadura militar. O marco dessa transição é a Constituição Federal promulgada em 1988, que traz em seu texto e em suas leis complementares boa parte da arquitetura institucional que regula hoje a sociedade brasileira. A partir desse período e, especialmente, ao longo dos anos de 1990, crescem no País diversos tipos de arranjos entre Estado e organizações da sociedade na implementação e na co-gestão de políticas públicas, particularmente, as de caráter social. Assim a avaliação e a qualificação desses arranjos requer, dentre outros subsídios para a análise,

um melhor conhecimento do papel que os diversos atores não-governamentais vêm desempenhando no País.

Para Fernandes (1994, p.19-20), além do Estado e do mercado, “há um terceiro setor”, não-governamental e não-lucrativo, no entanto organizado, independente, o qual mobiliza, particularmente, a dimensão voluntária do comportamento das pessoas. O autor ressalta que a emergência do Terceiro Setor é considerada uma virtual revolução a implicar mudanças gerais nos modos de agir e de pensar.

O conceito de Terceiro Setor denota um conjunto de organizações e iniciativas privadas que visam à produção de bens e serviços públicos(...) Bens e serviços públicos implicam uma dupla qualificação: não geram lucros e respondem a necessidades coletivas. Eventuais benefícios auferidos pela circulação desses bens não podem ser apropriados enquanto tais pelos seus produtores e não podem, em consequência, gerar um patrimônio particular (FERNANDES, 1994).

O termo “Terceiro Setor” está implicitamente relacionado ao conjunto de ideias da economia clássica no qual as organizações existentes na sociedade podem ser agrupadas em diferentes setores, autônomos e independentes, de acordo com as finalidades econômicas dos agentes sociais, os quais são identificados como de natureza jurídica pública ou privada. Nesta perspectiva, poderiam ser descritos como o “Primeiro Setor” – *Mercado*, os agentes de natureza privada que praticam ações com fins privados (bens privados); os agentes de natureza pública, que desenvolvem ações que visam a fins públicos (bens públicos), poderiam ser descritos como o “Segundo Setor” - *Estado*. Partindo desse pressuposto, poderiam ser descritos como o “Terceiro Setor” os agentes de natureza privada que praticam ações visando a fins públicos. Mesmo

sem unanimidade, essa classificação é acolhida pela maioria dos autores norte-americanos, o que tem uma certa lógica, pois consideram que o mercado foi o primeiro a se constituir na história (FERNANDES, 1994).

Seguindo as orientações de Fernandes (1994, p.32), pensar “terceiro setor” significa reunir sob uma mesma classe conceitual atividades tão distintas que, no passado, costumavam ser vistas como contraditórias ou mesmo antagônicas. Perceber a relevância desta possibilidade de agrupamento ideal implica dar um passo no sentido de torná-lo eficaz e, nesse sentido, acenar para a passagem do possível ao real.

A opção por estudar o campo do terceiro setor permite conhecer e compreender a diversidade que o permeia e diferenciá-lo do que seja Estado e mercado dentro da lógica do chamado modelo tri-setorial, considerando que a separação em setores não elimina a interface entre eles. Na tentativa de ilustrar o terceiro setor, alguns desenhos expressos por uma importante organização do terceiro setor no país, a RITS – Rede de Informação sobre Terceiro Setor, deixam evidente essa imbricação entre os três setores:

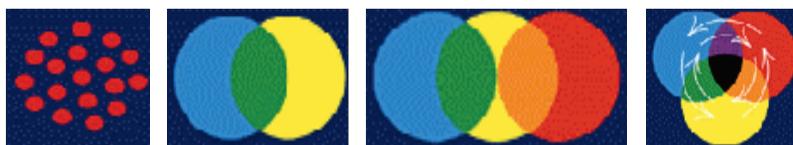


Figura 1 – Representações do terceiro setor.

Fonte: www.rits.org.br, acessado em 05/02/2005

Do desenho 1 ao desenho 4 (na Figura 1), percebe-se uma evolução no sentido da articulação entre as esferas do mercado, do Estado e do terceiro setor. No desenho 1, não existe articulação entre atores. No desenho 2, o terceiro setor

é entendido como a interseção entre Estado e mercado. No desenho 3, a esfera do terceiro setor já é entendida separadamente e articulada com o Estado e com o mercado. Mas é no desenho 4 que é incluída toda a gama de organizações existentes em algum contexto, seja no Estado, no mercado, no terceiro setor ou as interseções entre eles, numa perspectiva de articulação. Fernandes (1994) colocou que a inclusão dos partidos políticos no universo de organizações não governamentais seria algo questionável, uma vez que os partidos políticos são organizados em função do Estado e alternam-se em seu controle. Do mesmo modo ele refletiu sobre a inclusão dos sindicatos e associações patronais, que cumprem também funções de mercado. Pensamento similar pode ser estendido para as fundações e institutos privados criados e instituídos por empresas pois, muitas vezes, as ações sociais são utilizadas para fins de promoção da imagem empresarial e, conseqüentemente, aumento do lucro (PATERNOSTRO MELO; FISCHER e JUNIOR, 2003).

Os exemplos acima seriam mais bem ilustrados não no campo do terceiro setor puramente, mas nos campos de interseção entre Estado e terceiro setor ou entre mercado e terceiro setor. Acredita-se que isso ocorre porque as interorganizações – “espaços de confluência e interseção de organizações” (PATERNOSTRO MELO; FISCHER e JUNIOR, 2003) – estão presentes, caracterizando em maior ou menor intensidade as organizações.

Para Landim (2003), o Terceiro Setor é mais um termo importado que recentemente começa a ser utilizado no Brasil para designar fenômenos e questões referidas a um universo da sociedade civil.

Non profit, third sector, independent sector, voluntary sector, charities, économie sociale, associations humanitaires... São várias as expressões empregadas para designar essas organizações- correlatas às suas diversidades; ou diferentes visões sobre elas em contextos nacionais também distintos – cuja tradução para o português nem sempre faz sentido(...) Muitos desses termos são novos, ganhando visibilidade e se construindo socialmente para designar fenômenos e questões relacionadas ao universo dessas também chamadas organizações da sociedade civil(...) O pano de fundo dessa descoberta é global, compreendendo fenômenos também diversificados como a redefinição do papel do Estado e a predominância da lógica de mercado com suas consequências sociais desastrosas, no quadro do neoliberalismo; o fim do socialismo real e a reorganização das sociedades do Leste Europeu; a diminuição do prestígio e a desconfiança com relação às Instituições político-representativas tradicionais, como partidos e sindicatos; a intensificação de afirmações – e discriminação e conflitos- étnicas e religiosas; as transformações no mundo do trabalho; a crise de formas de sociabilidade tradicionais e o recrudescimento da chamada exclusão social, configurando-se o que, para alguns, é uma nova questão social; a retomada e revisão da questão da democracia e da cidadania, entre outras. (LANDIM, 2003, p.1112)

Domeneghetti (2001, p.21) diferencia as seguintes nomenclaturas integrantes do arcabouço processual do Terceiro Setor:

- **Caridade** – Virtude soberana cristã, sem a qual jamais se atinge o reino dos céus, que assim, como suas irmãs, a fé e a esperança, é qualidade subjetiva da alma do indivíduo;

- **Filantropia** – Amor à humanidade ou amor ao próximo, geralmente expresso por donativo pecuniário do rico ao pobre ou às obras que têm como objetivo beneficiar as classes menos favorecidas;
- **Mecenato** – Palavra usada na literatura anglo-saxã, na época da renascença, que significa o apoio generoso às artes a às ciências;
- **Solidariedade** – Apoio a uma causa, a um princípio ou a outrem, ou numa definição mais ampla, sentido moral, que vincula o indivíduo à vida, aos interesses de um grupo social ou da humanidade.

Para a autora, assistência social, educação, saúde, ciência e tecnologia, meio ambiente, cultura, esporte, comunicação, geração de renda e trabalho são áreas importantes de atuação das “empresas” sem fins lucrativos. As atividades do Terceiro Setor também pressupõem a existência de “lucro”, porém em outro plano: o fato de não estarem voltadas para fins lucrativos não significa que elas não necessitam de uma disciplina de lucro financeiro. As organizações ou empresas sem fins lucrativos precisam ser gerenciadas, e bem gerenciadas, mas atualmente estamos nessa área como estávamos há 50 anos, quanto ao gerenciamento das empresas de mercado (DOMENEGHETTI, 2001, p.21).

Para Gohn (2005), atualmente em nosso país, ocorre uma inversão da agenda de ser cidadão. Com a mudança da conjuntura econômica, o desemprego torna-se o ponto central da questão social do país, expressa em miséria e exclusão social. Como o modelo econômico vigente, subordinado aos ditames do mercado globalizado, não prioriza uma agenda de crescimento da economia via expansão do emprego formal, o setor que cresce é o da economia informal, passível de

arranjos, no qual os custos e os direitos trabalhistas são descartados e as organizações da sociedade civil – novas e antigas são incorporadas como agentes de intermediação no atendimento das demandas sociais que passam a ser ordenadas segundo critérios da administração pública, a maioria elaborados em instâncias federais que priorizam os acordos internacionais de pagamento da dívida e os ajustes fiscais acertados com o FMI. Tratam-se de instâncias não acessíveis à participação da sociedade civil, seguindo princípios de restrições e contingenciamento de verbas, negociações políticas entre os partidos da base aliada que compõem o governo etc.

A importância da participação da sociedade civil se faz neste contexto não apenas para ocupar espaços antes dominados por representantes de interesses econômicos, engravados no Estado e seus aparelhos. A importância se faz para democratizar a gestão da coisa pública, para inverter as prioridades das administrações no sentido de políticas que atendam não apenas as questões emergentes, a partir do espólio de recursos miseráveis destinados às áreas sociais. Os novos atores que emergiram na cena política necessitam de espaços na sociedade civil- instituições próprias, para participarem de novos pactos políticos que redirecionem o modelo político vigente. O saudoso Betinho já nos dizia: “a sociedade civil tem um papel central, o poder está na sociedade civil, não no Estado. O Estado é um instrumento (GOHN, 2005, p.78).

Montaño (2002, p.51), faz um contraponto à visão empresarial sobre o Terceiro Setor e analisa que o mesmo não é um fenômeno isolado, por quanto está interligado à crise do capitalismo no último quarto do século XX e conectado à ofensiva neoliberal – sintetizada na ofensiva contra o

trabalho, na reforma do Estado e na reestruturação produtiva e à cartilha social do Consenso de *Washington*.

O Conteúdo efetivo do que a retórica do terceiro setor tem existência real e precisa ser desvendado por meio de análise crítica e ontológica, e não a partir de construções ideais(...) O termo é construído a partir de um recorte social em esferas: o Estado(primeiro setor), o mercado(segundo setor) e a sociedade civil(terceiro setor). Recorte este, claramente neopositivista, estruturalista, funcionalista ou neoliberal que isola e autonomiza a dinâmica de cada um deles, que, portanto deshistoriciza a realidade social. Como se o político pertencesse à esfera estatal, o econômico ao âmbito de mercado e o social remetesse apenas à sociedade civil, num conceito reducionista. No entanto, não tem apenas nacionalidade, mas também, e fundamentalmente, procedência (e funcionalidade com os interesses) de classes. Surge como conceito cunhado, nos EUA, em 1978, por John D. Rockefeller III. Ao Brasil chega por intermédio de um funcionário da Fundação Roberto Marinho. Isso mesmo! Seria, portanto, um exercício de ingenuidade pensar que a origem norte-americana do termo e sua relação com instituições ligadas diretamente ao grande capital sejam apenas dados de curiosidade. O conceito “terceiro setor” foi cunhado por intelectuais orgânicos do capital, e isso sinaliza clara ligação com os interesses de classe, nas transformações necessárias à alta burguesia (MONTAÑO, 2002, p.51).

Para o autor, o conceito de recorte social, mais do que uma “categoria”, ontologicamente contestável na realidade, representa um constructo ideal que, antes de esclarecer sobre um “setor” da sociedade, mescla diversos sujeitos com apa-

rentes igualdades nas atividades, porém com interesses, espaços e significados sociais diversos, contrários e até contraditórios. Montaña (2002) faz uma crítica à debilidade do termo: o caráter “não governamental”, “autogovernado” e “não- lucrativo” em questão. As chamadas *organizações não-governamentais* (ONGs), quando hoje passam a ser financiadas por entidades, muitas destas de caráter governamental, por meio das parcerias, ou quando são contratadas pelo Estado (federal, estadual ou municipal), para desempenhar, de forma terceirizada, as funções a ele atribuídas, não parecem tão fiéis a seu dito caráter “não-governamental” e à sua condição de “autogovernada”. O autor argumenta: “efetivamente, o Estado, ao estabelecer “parceria” com determinada ONG e não com outra, ao financiar uma, e não outra, ou ao destinar recursos a um projeto, e não a outro, está certamente desenvolvendo uma tarefa *seletiva*, dentro e a partir da política governamental, o que leva tendencialmente à presença e permanência de certas ONGs e não outras, e determinados projetos e não outros – aqueles selecionados pelo(s) governo(s).

O autor questiona por que os governos não financiam (não estabelecem termos de parceria) com organizações como o MST ou Green Peace, o mesmo ocorrendo quando certas ONGs são encarregadas de atividades terceirizadas pelo Estado, desde que sem licitação pública. “Desta forma, sua denominação parece enganosa; a dita “não-governamentalidade” e a autogovernamentalidade” dessas organizações encobre o fato de estarem *integradas* tendencialmente à *política de governo*” (Montaña, 2002, p.57). Para o autor, algumas ONGs estão fortemente condicionadas – sua sobrevivência, seus projetos, seus recursos, sua abrangência e até suas

prioridades – pela política governamental. Não tem a autonomia que pretendem – nem prática, nem ideológica e muito menos financeira – dos governos.

Outro caso questionado por Montañó (2002) é o caráter de “não-lucratividade” dessas entidades. Nas *organizações sem fins lucrativos* (OSFL) são caracterizados diversos tipos organizacionais. Algumas *fundações*, braços assistenciais de empresas (fundações Rockefeller, Roberto Marinho, Bradesco, Bill Gates), não podem esconder seu claro interesse econômico por meio da isenção de impostos, ou da melhora de imagem de seus produtos (aumentando a venda ou o preço) ou até na função propagandística que essas atividades exercem (ver a Parmalat, as fundações Ronald Mac Donald, Albino Souza Cruz, Telefônica, Odebrecht, Bradesco, entre outras). Para o autor, essas organizações possuem *fim lucrativo*, ainda que indireto. No tocante às ONGs, pesquisas mostram como grande parte dos recursos repassados do Estado para algumas organizações (por meio das “parcerias”) – ou seja, parte da mais-valia recolhida pelo Estado em forma de impostos, e supostamente dirigidas a atividades assistenciais –, não chega a seus destinatários finais, ficando para custear os gastos operacionais destas instituições. “ *Nisto podemos até considerar o “salário” de altos funcionários de muitas organizações; aquelas chamadas popularmente de “pilantrópicas”: alguém bem relacionado monta uma ONG, e daí consegue financiamento, a maior parte do qual se destina a seu salário como gerente ou diretor – aí claramente há uma finalidade “lucrativa”* (MONTAÑO, 2002, p.58).

Para Montañó (2002), com a reestruturação produtiva – submetendo o trabalhador a novas formas de exploração e menor proteção – e com a reforma do Estado – retirando o

ônus do capital sobre as sequelas da questão social, e transferindo-o para os próprios sujeitos (no terceiro setor) – praticamente o único espaço que resta para conquistar a plena direção hegemônica é o da sociedade civil. Montaña (2002) compõe o seguinte tripé neoliberal: a reestruturação produtiva que gera precarização das condições de trabalho e aumento do desemprego; a reforma do Estado, particularmente na desresponsabilização estatal e do capital à questão social, e a transformação ideológica da sociedade civil (como arena de lutas) em terceiro setor (como espaço que assume harmonicamente as autorrespostas isoladas à questão social abandonadas/precarizadas pelo Estado). Para o autor, o capital objetiva instrumentalizar a sociedade civil, transformando-a ideologicamente no passivo e funcional terceiro setor.

A despolitização do terceiro setor, a tendência homogeneizadora dos atores nele presentes, sua funcionalidade e instrumentalidade para com o projeto neoliberal escamoteiam a visão crítica sobre esse processo, transferindo a resposta sobre a questão social, dos espaços de lutas coletivas e sociais, com visões sistêmicas e totalizadoras, para um âmbito tornado alienado, imediato, para o espaço cotidiano. É preciso dotar a vida cotidiana de consciência humano-genérica, desalienada para romper a instrumentalização que deste espaço faz o capitalista. A mediação constitui uma necessidade imperiosa para superar a imediatividade alienante, isto é, ultrapassar o plano da imediatividade (da aparência) em busca da essência, relacionando dialeticamente o universal e o singular.

Montaña (2002) permite a desconstrução de um arquétipo social: algumas ONGs foram criadas com incentivo da burguesia para neutralizar a ação dos movimentos sociais,

principalmente no início dos anos 80, pois as políticas de ajuste estavam polarizando a sociedade. O crescimento dos movimentos sociais que desafiavam o modelo neoliberal influenciou no esforço das agências do capital para subvertê-los por meio da criação de formas alternativas de ação social, por meio de ONGs. Petras (apud MONTÁNO, 2002, p.272) comenta que” à medida que cresceu a oposição ao Neoliberalismo, no início dos anos 80, os governos europeus e norte-americanos, juntamente com o Banco Mundial, aumentaram a destinação de verbas para ONGs. O Banco Mundial, os regimes neoliberais e as fundações ocidentais cooptaram e encorajaram as ONGs a solapar o *Welfare State* nacional oferecendo serviços sociais para compensar as vítimas das Corporações Multinacionais.

O debate sobre a emergência do Terceiro Setor como categoria organizacional e representativa das organizações da sociedade civil articulada propicia uma reflexão sobre a atuação da esfera pública, porém não-estatal. A diversidade de organizações que atuam no Terceiro Setor faz emergir uma reflexão sobre o caráter utilitário dessas organizações em detrimento de uma concepção crítica que alimenta visões dicotômicas, a partir da interrelação de uma noção hegemônica de seu processo estrutural. Há uma necessidade epistemológica de separar, por meio de cortes configurativos, os eixos e as essências das organizações que efetivamente atuam na perspectiva do bem comum e coletivo.

1.1 Marco legal no terceiro setor: paradoxos, diversidade e tipologias

Apesar de ser considerada uma área de conhecimento nova, mesmo em nível mundial, ao que tudo indica o estudo do “Terceiro Setor” no Brasil possui estreitas ligações com fenômenos e práticas antigas, como a filantropia e o voluntariado, elementos esses revitalizados e transformados pela incorporação de características de cunho mais empresarial.

Ainda que não esteja perfeitamente sintonizada com as mudanças ocorridas com a consolidação de um sistema de proteção social brasileiro, a Carta Magna de 1988, dentro de um conjunto de diretrizes que representam enormes avanços em relação ao reconhecimento de direitos sociais, aborda de maneira bastante favorável a criação de organizações sem fins lucrativos, permitindo a constituição de associações ou fundações, independentemente de autorização. Entretanto, para se buscar um melhor entendimento sobre o marco legal do Terceiro Setor no Brasil, é importante observar que, ao longo da história republicana neste país, e especialmente a partir dos anos 30, surgiu um verdadeiro caleidoscópio de leis e outros tipos de instrumentos normativos objetivando, dentre outras coisas, disciplinar a formação de organizações sem fins lucrativos e regular subvenções, isenções e concessão de títulos (Declaração de Utilidade Pública, por exemplo) e registros.

Para Ferrarezi (2001, p.2), a Constituição brasileira é bastante favorável à criação de organizações sem fins lucrativos, permitindo a forma de associação ou fundação, independentemente de autorização, isto é, a entidade tem apenas que fazer a inscrição de seus atos constitutivos em cartório civil, de acordo com o Código Civil. Todavia, foram criadas leis,

a partir da década de 30, para regular subvenções, isenções e concessão de títulos e registros que foram se sobrepondo, tornando a legislação do setor bastante complexa. O chamado “reconhecimento institucional” ou “qualificação” é feito por meio do fornecimento de registros e títulos que criam uma tipologia para diferenciar as associações (consideradas de utilidade pública ou filantrópicas), concedendo uma condição especial do Estado em relação a isenções, imunidade, taxas, impostos e realização de projetos.

Um dos principais problemas apontadas pelas organizações da sociedade civil é a dificuldade das mesmas terem acesso ao reconhecimento institucional. Isso se devia, basicamente ao excesso de burocracia e o não reconhecimento legal de vários tipos de organizações. A maior dificuldade decorre das inúmeras exigências burocráticas para se ter acesso aos títulos e benefícios a eles vinculados. Quem possui as duas qualificações - Declaração de Utilidade Pública Federal e o Certificado de Fins Filantrópicos – tem acesso à dedução de doações de pessoas jurídicas no Imposto de Renda, isenção de contribuição patronal à seguridade social e à possibilidade de estabelecer convênios com órgãos estatais e de receber subvenções. Contudo, a maioria das entidades do Terceiro Setor não consegue transpor as exigências vinculadas de registros e títulos em várias instâncias governamentais, para ter acesso aos benefícios existentes. Em que pese os esforços recentes para controlar a emissão desses títulos, durante décadas eles foram moeda de troca política, alimentando o clientelismo e favoritismo. A discricionariedade na concessão desses títulos e o acesso limitado da maioria das entidades aos benefícios a eles vinculados, trazem o questi-

onamento sobre a legitimidade e adequação desses instrumentos enquanto definidores de quem pode ou não ter isenções fiscais e quem pode ter acesso a recursos e parcerias com governos. Focalizando a origem histórica dos procedimentos legais e burocráticos desses títulos – que remonta ao início do século 20 - a situação torna-se ainda mais grave dada a persistência de um padrão paternalista e assistencialista até os dias de hoje. (FERRAREZI, 2001, p.2-4)

Para auxiliar instituições de ensino e de caridade, como hospitais, creches, maternidades e de proteção à criança, foi criada, em 1931, a “Caixa de Subvenções”. A Constituição de 1934 ampliou a destinação das subvenções para estabelecimentos de saúde, educação, cultura e assistência. Pela Lei nº 119 de 1935, foi criado um Conselho ligado ao Presidente da República para analisar processos e emitir parecer sobre aquelas instituições que seriam beneficiadas – o que provavelmente seria o embrião do Conselho Nacional de Serviço Social – CNSS (SPOSATI, 1994, p.60).

Em 2004, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em parceria com a Associação Brasileira de ONGs e com o Grupo de Institutos e Fundações de Empresas, apresentou o primeiro mapeamento das Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos do Brasil (FASFIL), tratando-se de uma pesquisa extremamente importante para o conhecimento das tipologias organizacionais do Terceiro Setor. A base de dados do CEMPRE – Cadastro Central de Empresas propiciou o delineamento estatístico da FASFIL (IBGE, 2005).

O CEMPRE cobre o universo das organizações inscritas no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica – CNPJ,

do Ministério da Fazenda, que no ano de referência declararam, ao Ministério do Trabalho e Emprego, exercer atividade econômica no Território Nacional. O Cadastro abrange tanto entidades empresariais como órgãos da administração pública e instituições privadas sem fins lucrativos. A atualização do CEMPRE é realizada anualmente, conjugando informações oriundas da Relação Anual de Informações Sociais – RAIS, do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados – CAGED, ambos do Ministério do Trabalho e Emprego, e das pesquisas anuais nas áreas de Indústria, Construção, Comércio e Serviços, realizadas pelo IBGE. Cabe ressaltar que as informações derivadas das pesquisas do IBGE prevalecem sobre as demais. Os dados cadastrais das organizações contidas no CEMPRE contemplam a razão social, o código da natureza jurídica, a classificação da atividade principal, o endereço completo, o nome de fantasia – quando é o caso – e o ano de fundação. As informações econômicas referem-se ao pessoal ocupado – o que possibilita identificar o porte das instituições – e os salários e outras remunerações recebidos ([http, p.//www.ibge.gov.br/fasfil](http://www.ibge.gov.br/fasfil), consultado em janeiro de 2005).

O ponto de partida do processo de definição das FAS-FIL foi o de selecionar, no CEMPRE, as entidades com código de Natureza Jurídica iniciando por 3, isto é, Entidades sem Fins Lucrativos, que, segundo a composição da Tabela de Natureza Jurídica 2002, compõe-se de 14 categorias, quais sejam:

303-4: Serviço Notarial e Registral (Cartório); 304-2: Organização Social; 305-0: Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP); 306-9: Outras Fundações

Mantidas com Recursos Privados; 307-7: Serviço Social Autônomo; 308-5: Condomínio em Edifícios; 309-3: Unidade Executora (Programa Dinheiro Direto na Escola); 310-7: Comissão de Conciliação Prévia; 311-5: Entidade de Mediação e Arbitragem; 312-3: Partido Político; 313-1: Entidade Sindical; 320-4: Filial, no Brasil, de Fundação ou Associação Estrangeira; 321-2: Fundação ou Associação Domiciliada no Exterior; e 399-9: Outras Formas de Associação

Perseguindo o objetivo de construção de estatísticas comparáveis internacionalmente, optou-se, a seguir, por adotar como referência para a definição das FASFIL a metodologia *Handbook on Nonprofit Institutions in the System of National Accounts* (Manual sobre as Instituições sem Fins Lucrativos no Sistema de Contas Nacionais) elaborado pela Divisão de Estatísticas das Nações Unidas, em conjunto com a Universidade John Hopkins, em 2002. Neste sentido, foram consideradas FASFIL as organizações registradas no CEMPRE como Entidades sem Fins Lucrativos, segundo o seu código de natureza jurídica 3, e que se enquadrem, simultaneamente, nos cinco seguintes critérios (IBGE, 2005):

- a) privadas, não integrantes, portanto, do aparelho de Estado;
- b) sem fins lucrativos, isto é, organizações que não distribuem eventuais excedentes entre os proprietários ou diretores e que não possuem como razão primeira de existência a geração de lucros – podem até gerá-los desde que aplicados nas atividades fins;
- c) institucionalizadas, isto é, legalmente constituídas;
- d) autoadministradas ou capazes de gerenciar suas próprias atividades;

- e) 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.

No caso brasileiro, esses critérios correspondem a três figuras jurídicas dentro do novo Código Civil: associações, fundações e organizações religiosas. As associações, de acordo com o art. 53 do novo Código regido pela Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002, constituem-se pela união de pessoas que se organizam para fins não-econômicos. As fundações são criadas por um instituidor, mediante escritura pública ou testamento, a partir de uma dotação especial de bens livres, especificando o fim a que se destina, e declarando, se quiser, a maneira de administrá-la. E, também, as organizações religiosas que foram recentemente consideradas como uma terceira categoria. Com efeito, a Lei nº 10.825, de 22 de dezembro de 2003, estabeleceu como pessoa jurídica de direito privado as organizações religiosas, que anteriormente se enquadravam na figura de associações. O novo Código Civil definiu um prazo até janeiro de 2005, para que essas organizações possam se adequar à nova disposição da lei (ROCHA e PESSOA, 2003, p.155).

O confronto entre as 14 categorias de Entidades sem Fins Lucrativos, definidas pela Tabela de Natureza Jurídica 2002, e os cinco critérios de definição acima estabelecidos, revelaram que certas entidades são formalmente consideradas como sem fins lucrativos, mas não se enquadram, simultaneamente, nos critérios de privadas, sem fins lucrativos, institucionalizadas, auto-administradas e voluntárias. Este é o caso das seguintes categorias: 303-4: Serviço Notarial e Registral (Cartório); 307-7: Serviço Social Autônomo; 308-

5: Condomínio em Edifícios; 309-3: Unidade Executora (Programa Dinheiro Direto na Escola); 310-7: Comissão de Conciliação Prévia; 311-5: Entidade de Mediação e Arbitragem; 312-3: Partido Político; 313-1: Entidade Sindical; e, 321-2: Fundação ou Associação Domiciliada no Exterior (IBGE, 2005).

Para Mosquera e Souza (2004, p.194), são as normas do direito civil que regulamentam a constituição de novas associações e fundações. As normas de registros públicos determinam o nascimento jurídico dessas instituições. Sem o registro público no cartório competente, as entidades privadas não nascem para o mundo do direito, ou seja, não podem adquirir direitos e obrigações perante terceiros.

Ainda na fase inicial de constituição, são determinados os direitos e deveres dos membros que compõem a organização. E no estatuto social que serão determinadas as lideranças e distribuídos os poderes de gestão, bem como impostos os limites à gerência administrativa da entidade. Após a fase de constituição e registro das entidades, o direito volta a exercer sua participação no momento em que a organização irá buscar, perante as autoridades governamentais, seus registros, títulos e qualificações. Assim, uma vez cumpridos os requisitos estabelecidos na legislação competente, algumas entidades passam a qualificar-se como organizações da sociedade civil de interesse público, e outras obtêm Títulos de Utilidade Pública e Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social (MOSQUERA E SOUZA, 2004, p.194).

O marco legal no Terceiro Setor é algo complexo, embora o surgimento da Lei das OSCIP – Organizações da So-

cidade Civil de Interesse Público, em 1999, tenha possibilitado canais de abertura para o reconhecimento dos espaços institucionalizados da sociedade civil que operam políticas públicas não-estatal. O sentido estratégico da Lei 9790/99 é o fortalecimento da sociedade civil para aumentar sua capacidade de influir nas decisões públicas e de alavancar novos recursos ao processo de desenvolvimento social – o que exige, por sua vez, investimento no capital social. Daí a importância de se criarem as condições para a expansão do Terceiro Setor (FERRAREZI, 2001).

Para a autora, a legislação anterior à lei das OSCIP, que vigora paralelamente, preocupa-se excessivamente com o fornecimento de documentos e registros contábeis para a obtenção da qualificação e a realização de convênios. Neste arcabouço jurídico antigo, para que as organizações da sociedade civil possam ter acesso a determinados incentivos fiscais e realizar convênios com governos, é preciso superar várias barreiras burocráticas, sucessivas e cumulativas, em diferentes instâncias governamentais, e esperar anos para ter seu processo deferido. Entretanto, essas exigências vêm demonstrando, ao longo de décadas, que não são totalmente eficazes, pois não garantem a formação de uma base de informações segura para a definição de incentivos e o estabelecimento de parcerias entre as entidades sem fins lucrativos e os governos, nem permitem a avaliação de resultados e o controle social (FERRAREZI, 2001).

Para enfrentar esse problema, a Lei nº 9790/99 simplificou os procedimentos para o reconhecimento institucional das entidades da sociedade civil como OSCIP, ampliando e definindo as áreas de atuação. Buscou-se, por um lado, identificar as que possuem fins públicos e não tinham acesso a

nenhum benefício ou qualificação, reduzir os custos operacionais e agilizar os procedimentos para o reconhecimento institucional. Por outro lado, procurou-se modernizar a realização de parcerias com os governos, com base em critérios de eficácia e eficiência e mecanismos mais adequados de responsabilização, de modo a garantir que os recursos de origem estatal sejam bem aplicados e efetivamente destinados a fins públicos. A qualificação das entidades civis sem fins lucrativos como OSCIP estabeleceu critérios para diferenciar, no universo do Terceiro Setor, as organizações que efetivamente têm finalidade pública, acolhendo e reconhecendo legalmente as organizações da sociedade civil cuja atuação se dá no espaço público não estatal e que, até então, não tinham acesso a nenhuma forma de regulação e à realização de parcerias (FERRAREZI, 2001).

1.2 Pobreza e exclusão social: olhares dicotômicos

Cada vez mais pessoas no mundo têm suas necessidades básicas insatisfeitas, cada vez menos podem ascender a uma vida digna, na qual a saúde, a educação, a justiça, a proteção de seus direitos cidadãos, lhes sejam outorgados como liberdades substantivas. A sociedade moderna passou por sucessivas transformações até chegar à situação atual, em que a questão social se agrava quando a qualidade dos desequilíbrios e a quantidade dos afetados chega a números astronômicos. E isso vem ameaçando a ordem político-democrática e, conseqüentemente, a ordem moral que deveria sustentá-la. Mas como atender ao bem estar social sob o manto de uma ideologia dominante que deixa o indivíduo à mercê de sua própria sorte; com um Estado em uma contínua retração, avaliada por políticos de esquerda e de direita; com corporações

empresariais cada vez maiores e desprovidas, em sua grande maioria, de todos os valores que não sejam os econômicos, culpadas e vítimas da incompetência sem limites que elas próprias têm desencadeado?

A resposta a essa questão não pode partir somente do Estado nem das instituições políticas e sindicais tradicionais, até porque suas influências sociais têm diminuído na mesma medida em que têm crescido novas instâncias institucionais da sociedade civil, como as organizações do Terceiro Setor. E é nessas novas formas de organização que se devem encarar ações sociais que respondam às necessidades básicas crescentemente insatisfeitas de seus próprios integrantes e dos membros das comunidades em que estão inseridos (SCHVARSTEIN, 2003).

A virada do milênio deu origem a uma iniciativa social de extrema importância para a sustentabilidade do Planeta Terra: As Metas do Milênio. Estabelecidas durante a Cúpula do Milênio, em Nova York, em 2000, esta foi considerada a maior reunião de dirigentes mundiais da história da ONU, contando com a participação de 147 chefes de Estado e de governo e de representantes de 189 países. As Metas do Milênio são um conjunto de 18 objetivos vinculados a 8 metas, que devem ser alcançados pelos países signatários da Declaração do Milênio (incluindo o Brasil), até o ano de 2015, para que se estabeleça um patamar mínimo de condições necessárias para o desenvolvimento sustentável global. São elas (ETHOS, 2005):

- Meta 1: Erradicar a extrema pobreza e a fome.
- Meta 2: Atingir o ensino básico universal.
- Meta 3: Promover a igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres.

- Meta 4: Reduzir a mortalidade infantil.
- Meta 5: Melhorar a saúde materna.
- Meta 6: Combater o HIV/AIDs, a malária e outras doenças.
- Meta 7: Garantir a sustentabilidade ambiental.
- Meta 8: Estabelecer uma parceria mundial para o desenvolvimento.

O cumprimento dos objetivos é quantificado por 48 indicadores, mas os primeiros relatórios internacionais, como o Relatório de Desenvolvimento Humano, divulgado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), dão conta da dificuldade de os países atingirem as metas acordadas (ETHOS, 2005).

Há diversas formas para se conceituar a exclusão social, mas, de acordo com os autores consultados, dois eixos principais norteiam as definições: os efeitos e impactos do sistema capitalista e do mercado de trabalho e as questões sociais e de perdas de direitos derivados da transformação do Estado e das suas políticas. Contudo, diversas análises sobre a exclusão social enfocam apenas uma única perspectiva em detrimento das demais, como as análises centradas no econômico, que abordam a exclusão como sinônimo de pobreza, e as centradas no social, que privilegiam o conceito de discriminação, minimizando um dos aspectos fundamentais da exclusão, que é o da injustiça social (SAWAIA, 1999).

Vale observar que a democracia não traz necessariamente crescimento econômico, paz social, eficiência administrativa, harmonia política ou mercados livres. Embora alguns desses itens possam facilitar a consolidação democrática, nenhum deles é pré-requisito ou resultado imediato do regime democrático. Contudo, as questões substantivas

(educação, saúde, qualidade de vida) se não são pré-condições para a democracia, são importantes para a sua qualidade e sobrevivência a longo prazo. Entretanto, é improvável que um sistema político sobreviva ao longo do tempo se as condições sociais e econômicas estejam absolutamente distantes do que a população preconiza. É o que Lamounier (1996, p.7) busca destacar: “(...) a democracia não se realiza quando um governo (mesmo formalmente legítimo) sistematicamente ignora preferências sociais inteligíveis.”

Castel (1998) argumenta o que a democracia procura alcançar:

[...] não o consenso, mas a regulação dos conflitos; não a igualdade das condições, mas a compatibilidade de suas diferenças; não a justiça social, mas o controle e a redução da arbitrariedade dos ricos e dos poderosos; não o governo de todos, mas a representação de todos os interesses e sua apresentação para debate no cenário público. (CASTEL, 1998, p.580)

Neste sentido, parte das organizações sem fins lucrativos assume um papel cada vez mais destacado nas transformações sociais, como também no cenário político. Desta forma, essas organizações buscam ocupar, a partir dos seus interesses e necessidades, o seu espaço no contexto democrático. Na medida em que essas organizações ganham importância na atualidade, busca-se estudar a exclusão social com o intuito de esclarecer, pelo menos em parte, o tipo de trabalho realizado pelas organizações sem fins lucrativos. Em outras palavras, a compreensão do fenômeno da exclusão social, portanto, pode favorecer o entendimento da razão pela qual trabalham essas organizações.

A exclusão social no Ceará é preocupante. 4, 1 milhões

de cidadãos cearenses vivem abaixo da linha da pobreza, o que corresponde a 58, 1% da população; entre esses, 2, 2 milhões vivem na indigência (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, dados para o período 1995-2000). A exclusão social é um traço fundador da sociedade cearense, como da sociedade brasileira. Sua devastadora extensão contemporânea é o resultado de um modelo que, desde os tempos coloniais, teve como constante, apesar das conquistas e evoluções que aconteceram, a exploração da mão-de-obra barata e a privatização do Estado, mediante a utilização de recursos públicos em benefício dos grupos sociais com maior poder político e econômico. A exclusão social resultante de nossa história é um fenômeno de muitas faces, caracterizada pela privação dos direitos humanos, sociais e ambientais tipificados, entre outros, na Constituição federal e nos Pactos Internacionais de Direitos Econômicos Sociais e Culturais ratificados pelo Brasil (FIEGE, 2003, p.107).

O documento intitulado Prioridade Total para a inclusão social - Um Novo modelo de desenvolvimento para o Ceará (FIEGE, 2003) apresentou, no ano de 2003, uma série de propostas e visões dos fóruns e redes cearenses de entidades e ONGs para uma política coerente de inclusão, e para a criação de dinâmicas de participação que garantam efetivamente a possibilidade de o Ceará salvar a dívida histórica que tem com a maior parte de sua população. O quadro abaixo apresenta os dois principais eixos desta proposta:

Quadro 1 – Eixos Críticos da Inclusão Social no Ceará

Eixo 01 – Sobre a Exclusão Social/Relação Sociedade e estado

.A violação do direito à segurança alimentar, a fome, é a forma mais extrema e cruel da exclusão social, vértice de

uma imensa pirâmide de privação de direitos nas áreas trabalhista, da saúde, da educação, da habitação, da cultura, do lazer, do meio ambiente e tantas outras. Uma proposta coerente de ação pública deve integrar a ação emergencial de combate à fome com a ação estrutural de inclusão em todas as áreas. Ambas ações devem ser implementadas desde já; A exclusão política é a maior das exclusões e condição de funcionamento do sistema. Inversamente, a promoção da cidadania é o alicerce de uma sociedade inclusiva. A luta contra a exclusão social é responsabilidade tanto dos poderes públicos como da sociedade civil. Não obstante, as responsabilidades não são iguais, na medida em que à esfera pública governamental cabe o poder de definir políticas de alcance universal e alocar os recursos do orçamento para esses fins;

.O autoritarismo, tanto na vertente neocoronelista como na tecnocrática, reproduz a exclusão social, na medida em que fecha aos setores mais frágeis da população a possibilidade de interferir na definição das políticas públicas. Um pré-requisito da luta contra a exclusão é, portanto, o diálogo aberto e constante do executivo estadual com o poder legislativo e o respeito da capacidade de interlocução da sociedade civil organizada. No campo da sociedade civil, ressalta-se a acumulação de conhecimentos e capacidade de diagnóstico e intervenção construída pelos movimentos sociais, movimentos comunitários e as Organizações Não Governamentais. Torna-se necessário, portanto, que o executivo mude as práticas que vigoraram nos últimos anos e passe a respeitar e valorizar esse capital social, construindo interlocução com as diversas redes e fóruns de ONGs e movimentos sociais. Interessa promover uma política de fortalecimento desses atores – movimentos sociais, movimentos comunitários e ONGs, e

a parceria para a universalização das tecnologias sociais inclusivas por eles desenvolvidas, assim como o aproveitamento de sua capacidade de promover processos de diagnóstico participativo, monitoramento e avaliação.

Chamamos também a que se faça uma avaliação criteriosa e participativa do funcionamento dos Conselhos de Política Pública, para propor medidas que reforcem sua capacidade de intervenção deliberativa e sua interlocução com os poderes públicos e com a sociedade.

Como passo inicial, os novos executivo e legislativo do estado do Ceará devem tomar conhecimento e discutir com os fóruns, redes e conselhos, os diversos documentos por eles produzidos, com valiosas propostas de política pública inclusiva. Para determinadas áreas será útil promover Conferências Estaduais com o fim de abrir amplos debates sobre a ação pública. Na “ponta” do sistema público, cabe ao estado promover e consolidar as instâncias de gestão, avaliação e monitoria com participação popular (conselhos escolares, consórcios e comitês de usuários etc.);

Os municípios devem promover novas formas de participação e otimização da utilização de recursos públicos, como o orçamento participativo. Chamamos o novo executivo a que utilize seu poder de interlocução para influenciar mudanças nesse sentido. Uma condição essencial para a participação da sociedade civil na formulação e monitoria de políticas públicas é o acesso a informações sobre a utilização de recursos públicos. Solicitamos para tanto, que o executivo, o legislativo e o judiciário a que implantem a transparência, utilizando recursos tecnológicos adequados para disponibilizar todas as informações de planejamento e execução orçamentária.

A discussão anual do orçamento e o plurianual PPA, deve realizar-se com transparência de informações e a participação da Assembleia Legislativa e da sociedade civil.

Eixo 02 – Modelo de Desenvolvimento

.Propomos para o estado do Ceará o desafio de mudar os paradigmas, para se fazer das políticas inclusivas, em todos os setores, o motor de um novo modelo de desenvolvimento com justiça social.

.O novo modelo de desenvolvimento deve priorizar a geração de postos de trabalho e a distribuição justa da renda, num contexto de respeito aos direitos trabalhistas, de preservação ambiental, de promoção da igualdade de gênero, étnica, racial, geracional e de orientação sexual.

.Em todos os setores de atividades econômicas, as políticas de desenvolvimento devem promover formas capazes não apenas de gerar riquezas, mas também de distribuí-las justamente, tais como o associativismo comunitário, as cooperativas, a formação de consórcios de todos os tipos, o microcrédito e todas as outras formas da economia solidária, a agricultura familiar, a micro e média empresa.

.O investimento em educação de qualidade em todos os níveis e em todos os espaços de aprendizagem, assim como em ciência e tecnologia, é condição estratégica para um novo modelo de desenvolvimento. Cabe nesta área, em particular, desenvolver políticas afirmativas para facilitar o ingresso à universidade pública dos negros e da população pobre. A integração das diversas políticas públicas de inclusão social deve ser feita a partir do conceito de desenvolvimento local, integral e sustentável. A definição de políticas de convivência com as realidades do semiárido, o reordenamento da pesca e o gerenciamento costeiro são prioridades nesse sentido.

.Um novo modelo de desenvolvimento deve resolver em curto prazo a questão da terra no estado, através da reforma agrária e a titularização das poses ancestrais das comunidades indígenas, negras e de pescadores. Deve haver um diálogo ativo das autoridades estaduais com o novo governo federal e com os movimentos sociais que essas comunidades criaram, para acelerar esse processo. A questão urbana, onde acontecem os fenômenos mais escandalosos de segregação espacial, deve ser incluída no modelo de desenvolvimento para o estado, utilizando como guia o recém elaborado Estatuto da Cidade. A promoção da identidade cultural cearense, do sentimento de pertença e da solidariedade social são condições intangível para o desenvolvimento, devendo ser contempladas com políticas inclusivas.

Fonte: Adaptado pelo autor de FIEGE (2003)

Para Carvalho (1999), no Brasil não há uma linha oficial demarcadora da pobreza. São várias as estimativas produzidas por centros de pesquisa, segundo orientações metodológicas distintas. Dados recentes (IBGE, 2002) indicam a existência de 54 milhões de pobres no Brasil dos quais 22 milhões encontram-se na condição de pobreza absoluta. As políticas de combate à pobreza em nosso país esbarram num grande complicador: a concentração exacerbada da renda e, com ela, as altas taxas de desigualdade social. Os 50% da população mais pobre apropriam-se de cerca de 13% da renda nacional apenas, enquanto os 10% mais ricos continuam a deter cerca de 53% da renda nacional.

Amartya Sen (2000), distingue duas vias básicas de redução da pobreza. Uma que nomeia de mediada pelo crescimento. Nessa, o êxito varia conforme a utilização que se faz

da prosperidade para expandir os serviços públicos essenciais. A outra, que ele chama de conduzida pelo custeio público, resulta de sagaz oferta dos serviços públicos essenciais, mesmo na falta de significativo crescimento. Emprego, redes de proteção social e educação são condições inequívocas para combater a pobreza e reduzir as nossas aberrantes desigualdades. Há uma perversa trilogia que nutre a pobreza no espaço urbano e rural: a informalização da economia com a consequente baixíssima renda e nula proteção que os pobres retiram do trabalho; o precário ou nulo usufruto de bens e serviços emanados das políticas públicas; a ausência de poder.

Carvalho (1999) comenta que existem duas lógicas distintas na condução de programas e ações sociais públicas: **a lógica da tutela ou compaixão**, que oferta programas sem compromisso com seus resultados, balizada em ações compensatórias; e a **lógica dos direitos**, cujo fundamento da ação social pública é o próprio direito, sendo conduzida por estratégias voltadas ao fortalecimento emancipatório e à autonomia das populações. A autora reforça que falar em pobreza requer afirmá-la como um fenômeno multidimensional e heterogêneo, isto é, há várias expressões de pobreza. As famílias pobres guardam imensas diferenças: há aquelas que são maioria, habitam nas periferias das grandes cidades, em favelas, cortiços ou casas precárias; que lutam pela inclusão social usufruindo de forma parcial e precária dos serviços sociais públicos que lhes são disponibilizados; que convivem com o trabalho precário e percebem-se apartadas das riquezas da cidade. Não possuem quase nenhuma chance de adentrarem os espaços públicos e ganharem vez e voz na interlocução política constituindo uma maioria silenciosa.

A sociedade atual vive a transição da tradicional dicotomia público-privado para a configuração de um espaço público, em que os papéis dos agentes sociais e do desenvolvimento interpenetram-se e condicionam-se. E está em pauta exatamente a renegociação do pacto social que definirá os papéis que cada agente desempenhará nesta realidade. E o desenho da sociedade está mudando. A visão de que grupos de cidadãos se mobilizam apenas para cobrar do Estado modifica-se, pois eles também tomam iniciativas para resolver seus problemas como cidadãos.

Uma outra questão em debate, no tocante ao enfrentamento da pobreza, é o reconhecimento da profunda incompatibilidade entre os ajustes estruturais da economia à nova ordem capitalista internacional e os investimentos sociais do Estado. O ideário da sociedade solidária apresenta um viés ideológico de sustentação do atual sistema capitalista devido ao seu enquadramento como alternativa à limitada ação do Estado no neoliberalismo. As ações das ONGs precisam ultrapassar as fronteiras dos gaps sociais geradas pelo sistema. Assim, o terceiro setor passar a ter um papel importante na formulação e execução de políticas públicas na área social.

É fator incontestável na sociedade pós-industrial a preocupação com a implementação de modelos de desenvolvimento social que diminua o grande “*gap*” existente entre ricos e pobres. Sen (2000, p.9) comenta que há um paradoxo emergente na humanidade: “as diferentes regiões do globo estão agora mais estreitamente ligadas do que jamais estiveram, não só nos campos de troca, do comércio e das comunicações, mas também quanto a ideias e ideais interativos, entretanto, vivemos igualmente em um mundo de privação, destituição e opressão preocupantes”.

O novo paradigma de desenvolvimento pode ser visto de maneira bastante simplificada: “Desenvolvimento deve melhorar a vida das pessoas (desenvolvimento humano), de todas as pessoas (desenvolvimento social), das que estão vivas hoje e das que viverão no futuro (desenvolvimento sustentável)” (FRANCO, 2000, p.36).

Vale destacar a ideia de que desenvolvimento social significa desenvolvimento não-desigual, isto é, desenvolvimento com redução de desigualdades, com inclusão social. Isso supõe a articulação de diversos fatores econômicos e extraeconômicos, como conhecimento e poder, além de renda e riqueza. A dinamização do desenvolvimento econômico, quando desvinculada de processos de conhecimento e poder, resulta, quase sempre, em concentração de renda e riqueza, combinada com exclusão social.

Logo, qualquer projeto de desenvolvimento social de enfrentamento à pobreza que almeja ser bem-sucedido deve ter suas ideias e atividades institucionalizadas de algum modo, estabelecendo assim as bases para o processo de desenvolvimento sustentável. O processo deve cooptar a atenção e o reconhecimento da sociedade. No nível da comunidade, a solução de um problema específico em qualquer campo de interesse (por exemplo saúde, educação), abre oportunidades para se mobilizar a sociedade local, unindo, desse modo, os recursos que, bem gerenciados, podem ser a semente para novos projetos. As ONGs, socialmente responsáveis e com posturas balizadas por condutas éticas, passam a atuar de forma efetiva como facilitadoras de desenvolvimento humano e social na articulação de recursos, processos, capital humano e conhecimento. Ongs e caráter institucional-original.

A compreensão sócio-histórica e a emergência das Organizações Não-Governamentais no Brasil requerem uma abordagem conceitual sobre a interrelação das mesmas com movimentos sociais e uma incursão pelo conceito de sociedade civil bem como a institucionalização de suas práticas.

Gramsci viu na sociedade civil não apenas o espaço para enfrentar o totalitarismo e sair da massificação, mas principalmente o terreno decisivo para as classes trabalhadoras chegarem à hegemonia e instaurarem uma democracia substantiva em realidades (SEMERARO, 1999).

J. Cohen e A. Arato (apud SEMERARO, 1999, p.252), apresentam a sociedade civil, ao lado do Estado e do mercado, como o surgimento dum terceiro setor, um terceiro “domínio” dotado de autonomia e identidade própria, lugar determinante para a expansão da democracia nos sistemas liberais e poderosa força desestabilizadora nos regimes autoritários do leste e da América Latina. Em explícitas referências ao instrumental analítico elaborado por Habermas, principalmente a *teoria da ação comunicativa*, os autores apresentam a sociedade civil como o lugar do surgimento da pluralidade de movimentos auto-organizados que favorecem a participação e a formação de espaço público, premissas de uma “democracia radical autolimitada”, na qual as ações das instituições sistêmicas, o Estado e o mercado seriam freadas e / ou influenciadas pela sociabilidade multidiferenciada de atividades associativas e interativas (SEMERARO, 1999).

Tanto em Habermas como em J. Cohen e A. Arato, a sociedade civil, portanto, é pensada como campo de reequilíbrio da atual composição social e como elemento moderador dos excessos do Estado e do mercado. Nunca como reivindicação duma nova sociedade

derivada do protagonismo das massas, que da posição subordinada e excluída passam a ser verdadeiros sujeitos de suas ações, a tal ponto de refundarem o Estado e a economia sobre os novos princípios da democracia substantiva. Tanto Habermas como J. Cohen e A. Arato orientam principalmente as suas reflexões sobre a comunicação intersubjetiva, sobre a força solidária e os vínculos culturais originários do “mundo da vida”. Preocupados em destacar os elementos interativos e a “virada epistêmica” do agir comunicativo, que supera a filosofia do sujeito solitário, passam por cima das divisões e dos conflitos que continuam a existir e a se aprofundar na sociedade atual. Suas posições partem do pressuposto de que todos os “falantes”, sem dificuldade, podem dispor de saber comum, implícito, imediato, de contexto integrativo natural e que possam, igualmente, se servir dos instrumentos da universal “racionalidade moderna”. Mas como pode haver um “discurso” realmente livre, interlocução aberta e entendimento interativo quando as relações governantes-governados, produtores-consumidores, intelectuais-massas, nações ricas-nações pobres permanecem profundamente desequilibradas? (SEMERARO, 1999, p.255)

Semeraro (1999) apresenta, por meio da visão de Gramsci, uma versão complementar ao pensamento de Habermas como em J. Cohen e A. Arato. De acordo com o autor, o esclarecimento dialético de Gramsci categorizava o Estado, a economia e as relações intersubjetivas e sociais como profundamente interligadas, pois a própria pluralidade das forças sociais, enquanto afirma as diferenças existentes, não podem deixar de buscar, ao mesmo tempo, uma visão global e unitária de mundo e a refundação de uma sociedade sobre bases verdadeiramente democráticas e populares.

A sociedade civil, de fato, para Gramsci, não é só o *locus* da razão discursiva e o encontro de sujeitos falantes sobre regras universais, mas também o território da disputa e da definição do poder, o campo onde se lançam as premissas concretas, capilares e abrangentes dum projeto global da sociedade[...]Nesse sentido, sua maior preocupação está sempre voltada para a autoterminação da grande massa e dos setores subjugados, para que se eduquem reciprocamente, atuando na sociedade civil não apenas para se proteger da colonização do Estado e do mercado, mas principalmente para desmascarar suas contradições e superá-las radicalmente com a configuração dum novo Estado e duma economia realmente democrática (SEMERARO, 1999, p.257-259).

Ilse Scherer-Warren (1987) apud Gohn (2002), num dos raros textos existentes sobre a contribuição de Marx para análise dos movimentos sociais, observou que “Marx foi um dos mais importantes criadores de um projeto de transformação radical da estrutura social, projeto este de superação das condições de opressão de classe. Para sua realização, além do amadurecimento de condições estruturais propícias, exige-se também uma práxis revolucionária das classes exploradas. A efetivação desta práxis, porém, requer a formação da consciência de classe e de uma ideologia autônoma de forma organizada, para as quais sugere o partido de classe” (SHERER-WARREN, 1987 apud GOHN, 2002, p.176). Exemplificando, a partir das citações da própria obra de Marx, Scherer-Warren conclui: “A manifestação de interesses comuns e a realização dos que vivem sob as mesmas condições de exploração criam a possibilidade de uma consciência de

classe. Quando as classes conscientes geram um movimento social e uma organização de classe, desenvolvem um ideologia própria de classe” (SCHERER-WARREN, 1987 apud GOHN, 2002, p.176).

Segundo Habermas (1987), a esfera pública pode ser descrita como uma rede adequada para a comunicação de conteúdos, tomada de posição e opiniões; nela os fluxos comunicacionais são filtrados e sintetizados a ponto de se condensarem em opiniões públicas enfeixadas em temas específicos. O conceito de esfera pública pressupõe igualdade de direitos individuais (sociais, políticos e civis) e discussão, sem violência ou qualquer outro tipo de coação, de problemas através da autoridade negociada. Portanto, a esfera pública, é o espaço intersubjetivo, comunicativo, no qual as pessoas tematizam as suas inquietações por meio do entendimento mútuo. Na visão do autor, o conceito de sociedade civil baseia-se no fato de o seu núcleo estar centrado num conjunto de instituições de caráter não-econômico e não estatal, que se caracterizam por ancorar as estruturas de comunicação da esfera pública nos componentes sociais do mundo da vida, contribuindo para a construção da esfera pública democrática, na medida em que está apoiada no mundo da vida e, portanto, apresenta uma maior proximidade com os problemas e demandas do cidadão comum, bem como um menor grau de influência pela lógica instrumental. Logo, de um modo geral, a sociedade civil compõe-se de movimentos, organizações e associações, os quais captam os ecos dos problemas sociais que ressoam nas esferas privadas, condensam-nos e os transmitem, a seguir, para a esfera pública política. O núcleo da sociedade civil forma uma espécie de associação que institucionaliza os discursos capazes de solucionar problemas, transformando-os em questões de interesse geral no

quadro de esferas públicas.

Para Gohn (2002), o padrão de desenvolvimento que se instaurou no Brasil nas décadas de 80 e 90 legitimou a exclusão como forma de integração, uma espécie de exclusão integradora, modelo perverso de gestão da crise, que recupera a legitimidade política e cria condições para um novo ciclo de crescimento econômico com a redefinição dos atores sócio-políticos em cena. O reverso desse cenário é a construção de uma economia popular na qual, existe a possibilidade de um campo alternativo de desenvolvimento e transformação social, desde que essa economia ganhe autonomia relativa em sua produção material e cultural, capaz de se autossustentar e autodesenvolver-se. E esses processos devem ocorrer não isolada ou autarquicamente, mas em vinculação direta e aberta com a economia capitalista e pública.

Para a autora, neste contexto, os sindicatos de trabalhadores perdem espaço, porque as condições de organização no setor da economia informal são bastantes difíceis. Os movimentos sociais populares perdem sua força mobilizadora, pois as políticas integradoras exigem a interlocução com organizações institucionalizadas. Ganham importância as ONGs por meio de políticas de parceria estruturadas com o poder público, que, na grande maioria dos casos, mantém o controle dos processos deflagrados enquanto avalista dos recursos econômico-monetários. Neste cenário destacam-se os seguintes elementos, que terão grande influência sobre a dinâmica dos movimentos sociais, principalmente os populares (GOHN, 2002, p. 297):

1. A crise econômica levou a uma diminuição dos empregos na economia formal. Milhares de pessoas passaram para a economia informal. Nela, dada a instabilidade e as incertezas, exigem-se jornadas mais longas de trabalho, o que retira parte

do tempo disponível das pessoas para participar de mobilizações;

2. As políticas econômicas dão suporte às atividades na economia informal, favorecendo oportunidades para a abertura de negócios que contratam mão-de-obra com custos mais reduzidos, não-afiliada a sindicatos, sem os direitos sociais etc. A produção semiartesanal, muitas vezes ocorrendo na própria unidade doméstico-familiar, passa a ocorrer num cenário dominado pela fragmentação e pulverização das atividades produtivas e relações sociais em geral;
3. Esta economia semicomunitária encontrará nas ONGs uma forma de servir de suporte como estruturas organizativas do processo de produção de algumas mercadorias;
4. O número de pessoas sem-teto, morando permanentemente nas ruas, cresce assustadoramente. O número de crianças que passam o dia nas ruas e praças passará a compor o cenário das cidades de qualquer tamanho no país. A violência cresce de forma generalizada, principalmente a violência contra crianças; os assaltos, furtos e sequestros passam a ser uma rotina na vida de qualquer cidadão. O medo e a incerteza predominam, ainda que a economia tenha se estabilizado com a criação da nova moeda, o real.

Para Landim (2002, p.17), o discurso social na década de 80 sinalizava que as ONGs seriam alternativas às práticas institucionais características das universidades, igrejas e partidos de esquerda. No mesmo período, ressaltava-se ainda que eram entidades que existiam a serviço de determinados movimentos sociais ou grupos dominados dentro de perspectivas de transformação social. No início da década de 90, outras palavras – como “democracia” e “esfera pública” – entravam na rota, e as ONGs seriam “microrganismos do processo democrático, referências, lugares de inovação e criação

de novos processos”, ou “espaços de criação da utopia democrática” (SOUZA, 1992 apud Landim, 2002, p.18). Por essa época também foram definidas como “canais de participação das classes médias na esfera pública, exercendo funções de tradução e rearticulação dos interesses e demandas populares nas arenas institucionais de confronto e negociações sociais” (OLIVEIRA NETO, 1992 apud LANDIM, 2002, p.18). Segundo Francisco de Oliveira (apud LANDIM, 2002), as ONGs surgem como um dado novo da nova complexidade da sociedade constituindo-se em um lugar de onde fala nova experiência, de onde não podia falar o Estado, de onde não podia falar a Academia, de onde só podia falar uma experiência militante.

Landim (2002) analisa que o termo internacionalizado “ONG” ganhou reconhecimento no Brasil, enquanto categoria social, ao distinguir um conjunto de organizações que guardavam certas características, posições e papéis análogos no Brasil e em diversas sociedades latino-americanas: “o reconhecimento e visibilidade social desse nome não se deu da noite para o dia, mas foi construído no decorrer da década de 80, com base num investimento realizado por um conjunto específico de agentes e entidades facilmente identificáveis do ponto de vista sociológico na afirmação de uma identidade comum e na produção de concepções, práticas e instâncias específicas de legitimidade. Sendo, como se sabe, termo forjado em canais internacionalizados, no entanto, é importação que se adapta e (re) traduz em virtude de relações e dinâmicas sociais internas e diferentes sociedades” (Landim, 2002, p.18).

Para Fiege (2003), as ONGs no Brasil, referindo à sua versão clássica e politicamente articulada, sob a égide política da ABONG, nasceram como forma de organização e com

certa identidade própria no período da ditadura militar (64-85), sendo um produto da contradição entre um regime autoritário e fechado e de um processo de modernização social e econômica que aconteceu paralelamente. Para o autor, muitas ONGs são oriundas da Igreja Católica e discordam do modelo de exclusão social e política, cresceram junto com os movimentos sociais (sindicais, urbanos e, de forma mais lenta, rurais) que se formaram contra a ditadura.

Se em nível nacional a FASE, fundada já no início da ditadura, e na década dos anos 80 presente em boa parte das capitais litorâneas de Belém a Porto Alegre, pode servir de exemplo, no Ceará o ESPLAR (mesmo fundado uma década depois) e o Cetra integram esta mesma geração. Esta história política muitas vezes vinculada ao então movimentos clandestinos de esquerda, marcou profundamente o ideário e a postura das ONGs. É importante ressaltar que as ONGs constituíram na época um dos poucos espaços, nos quais a atuação política, à margem das regras da ditadura, era possível e que as ONGs serviram de abrigo para muitos militantes políticos de partidos proibidos, perdendo parte da sua força e importância, com o fim da ditadura (FIEGE, 2003, p.28).

Para Teixeira (2002), o termo “ONG” foi cunhado pela ONU, em 1946, que o definiu como toda organização não estabelecida por acordo intergovernamental. Num primeiro momento, o termo foi usado no Brasil apenas para definir as organizações internacionais que fundariam, em 1991, a Associação Brasileira de ONGs. Esta associação, como qualquer outra organização social, configura sua identidade de forma conflituosa, por meio do embate entre as organiza-

ções que a compõem e principalmente das tentativas de diferenciais e aproximação com outras formas de organização que estão fora dela.

Três setores importantes de interface com as ONGs merecem destaque na configuração dessas entidades: as agências de financiamento internacional, o relacionamento com movimentos sociais a que estão de alguma forma vinculadas ou com os setores sociais com os quais se relacionam e as relações com o Estado. Entre esses setores, as articulações com o Estado e com o conjunto da sociedade (organizada ou não) merecem destaque na definição do que seriam as ONGs e qual o papel assumido por elas em nossa sociedade, pois observou-se, ao longo da década de 90, um duplo movimento: da sociedade em direção ao Estado e vice-versa, ambos os movimentos com consequência para a relação dessas organizações com o conjunto da sociedade (Teixeira, 2002).

Para Toledo (1998), na sua origem, a ação pública das ONGs ganhou visibilidade e transparência ao dar apoio aos movimentos e associações comunitárias sob as mais diversas áreas de ação: defesa dos direitos humanos, direitos sociais, superação da desigualdade social e prestação de serviços à comunidade, ambientalismo.

De acordo com Rocha e Pessoa (2003), não há na legislação brasileira um instituto jurídico classificado como Organização Não-Governamental. O que existe é uma compreensão coletiva, inclusive na doutrina jurídica, de que ONGs são entidades às quais as pessoas se vinculam por identificação pessoal e/ou profissional com a causa que elas promovem. Para os autores, a alcunha ONG transmite a ideia geral de uma pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, e com interesse público.

Retomando a visão de Landim (2002), nos anos 80, as articulações para assumir uma identidade institucionalizada, como atores autônomos na sociedade, foram verdadeiros cortes que puseram fim a uma “pré-história” das ONGs e das formas como seus agentes percebiam-nas na qual, no entanto, forjaram-se objetivamente as bases das relações sociais que deram solidez e concretude ao novo fenômeno organizacional.

As perguntas tantas vezes retomadas – O que são ONGs? Quais os seus papéis? – não se constituíram nem se constituem, portanto, na maior parte das vezes, em meros exercícios intelectuais semânticos. Tratou-se (e falo antes de mais nada do caso brasileiro, com extensão a vários latino-americanos) do processo de construção de horizontes comuns entre um conjunto de organizações que se colocaram como atores em determinado polo do campo discursivo e político existente em suas sociedades, a um dado momento e a cada momento. Processo que se deu ao mesmo tempo no plano dos ideários, da posição na sociedade e também da própria especificidade organizacional. Estando em jogo a criação de identidades, é movimento de natureza necessariamente distintiva e contrastiva, em que as definições dão-se de forma situacional, antes que substantiva. Ou seja, mais do que algo com “essência ONG” (por exemplo, uma mesma organização pode identificar-se com “movimento”, em um contexto, e como “ONG” em outro), trata-se aqui de organizações que criam identidades e são identificadas enquanto tal, através do tempo e em diferentes situações, em relação com outras organizações das quais se distinguem, se diferenciam, de acordo com a dinâmica dos acontecimentos em que estão envolvidas (LANDIM, 2002, p.21).

Barros (2002) categoriza as organizações do terceiro setor em quatro tipologias: organização sem fins lucrativos, organização voluntária, organização de ajuda mútua e organização social. A organização sem fins lucrativos é o tipo mais próximo da lógica de mercado e estatal. Esta organização compartilha das características de não visar ao lucro e perseguir objetivos coletivos. Contudo, no tocante à estrutura organizacional, ela se apresenta como uma empresa econômica tradicional. A grande distinção está ligada à forma como ela gerencia seus recursos financeiros (distinção que também se apresenta nos outros tipos), oriundos, na sua maioria, de investidores externos, que requerem uma forma alternativa de planejamento.

A organização voluntária se diferencia da precedente pela utilização de voluntários no seu corpo de funcionários. Torna-se essencial, para essa característica, a adoção de uma nova postura na área de recursos humanos, em termos de motivação e liderança, tal como o estabelecimento de processos comunicativos mais abertos, com reflexos em outras áreas da organização. Próximo a ela, tem-se a organização de ajuda mútua, que possui uma distinção relacionada com a presença do que se intitula de “voluntário-cliente”. Diferentemente do voluntário prestador de serviço, este possui uma atitude proativa no espaço organizacional, demandando novas abordagens condizentes com as suas necessidades e vontade de desenvolvimento pessoal, que interferem significativamente em todo o processo administrativo.

De acordo com o autor, o último tipo correspondente chama-se organização social. Esta organização se caracteriza, principalmente, por uma ênfase completa em um processo

de participação coletivo. Nesse tipo de organização, os membros têm uma atuação marcada e a dinâmica coletivista permeia toda a estrutura organizacional, influenciando do planejamento financeiro ao processo de tomada de decisão (BARROS, 2002). A diversidade organizacional existente no terceiro setor requer um olhar “caleidoscópico” sobre a realidade institucional das entidades sem fins lucrativos. É importante separar o joio do trigo quando se aborda a questão social, pois existem organizações no terceiro setor que possuem estruturas de funcionamento antitéticas ao arcabouço funcional das ONGs, operando como se fossem empresas.

Para Diniz e Mattos (2002), as ONGs se constituíram tendo como base certos valores culturais originais, ou práticas a eles associadas, seguindo as seguintes referências Institucionais Originais:

- a) **fortes orientações ideológicas:** Elas se caracterizavam principalmente pelas concepções do *Welfare State* (Estado de Bem-Estar Social) que surgiram com a cooperação internacional, logo após a II Guerra Mundial. Sherer-Warren (1999, p.165) afirma que: "as ONGs do Norte seguem orientações político-normativas dinâmicas e que têm se modificado ao longo das últimas décadas", ao passo que as ONGs do Sul possuem matrizes ideológicas embasadas no neo-marxismo, neo-anarquismo e na Teologia da Libertação, apregoada pela Igreja Católica Latina. Segundo Thompson (1997, p.43) as ONGs na América Latina representavam mecanismos de resistência política aos governos militares, abrindo espaço para a participação cidadã e a defesa dos valores democráticos;

- b) **orientações religiosas:** As influências religiosas sobre as ONGs eram mais notadamente vinculadas à Igreja Católica e às igrejas Evangélicas. Tais igrejas constituíram-se em um dos principais grupos mantenedores e/ou responsáveis pela implantação das ONGs, tanto nos países do Norte, quanto nos países do Sul. Assim, suas ideias e convicções religiosas foram determinantes na formação dos valores organizacionais;
- c) **ideias desenvolvimentistas,** baseadas no modelo de desenvolvimento preconizado pela cooperação internacional. Consistiam na crença na transformação social ou no desenvolvimento transformador como instrumento de mudança social;
- d) **voluntariado:** Consistia na utilização de mão-de-obra não remunerada para a execução das atividades básicas da organização. Os voluntários estavam presentes na execução dos programas, nas campanhas de levantamento de fundos e até mesmos no desempenho de rotinas administrativas;
- e) **informalidade da ação:** As ações desenvolvidas eram marcadas pela informalidade e improviso, nas quais não se dava importância para o planejamento prévio das atividades, tampouco para a organização administrativa dos processos desenvolvidos. No seu início, as ONGs se caracterizavam mais como movimentos sociais do que como organizações estruturadas;
- f) **independência em relação ao estado e ao mercado:** Distanciamento e autonomia em relação à imposição governamental e principalmente à manipulação das empresas lucrativas;

- g) **igualdade e participação democrática na gestão dos processos administrativos**, com ampla participação dos *stakeholders*, doadores, sócios, militantes e funcionários, nos processos de tomada de decisão, na administração da organização e na implementação dos programas;
- h) **caráter reivindicativo e denunciador**, caracterizado por uma postura crítica e propositiva em relação às políticas públicas e à ação governamental.

Na visão de Diniz e Mattos (2002), as ONGs constituíam-se em organizações não-funcionais bem distintas, que não se adequavam aos modelos clássicos de organização e às teorias gerenciais desenvolvidas para organizações de caráter público ou privado. Os autores ressaltam que as organizações filantrópicas, nos primórdios, seguiam o modelo administrativo eclesiástico, sendo depois substituído pelo modelo administrativo estatal. Atualmente, busca-se o modelo administrativo empresarial. Tal observância a modelos gerenciais não pensados especificamente para ONGs tem provocado pressões sobre a finalidade filantrópica, interna e única destes espaços institucionalizados da sociedade civil que operam políticas públicas não-estatal.

Para melhor delineamento da compreensão do processo sócio-histórico de atuação das ONGs no Brasil, faz-se necessário um aporte processual referente às organizações de caráter assistencial e/ou filantrópico, que a partir da Constituição de 1988, por meio da ênfase nas garantias dos direitos sociais, algumas delas podem ser enquadradas, em sua essência, como organizações não-governamentais. Para Mestriner (2001), a evolução das organizações de assistência social em nosso país perpassa pelo marco conceitual das seguintes ca-

tegorias: assistência, filantropia e benemerência têm sido tratadas no Brasil como irmãs siamesas, substitutas uma da outra. Entre conceitos, políticas e práticas, tem sido difícil distinguir o compromisso e competências de cada uma dessas áreas, entendidas como sinônimas, porque de fato escondem – na relação Estado-sociedade – a responsabilidade pela violenta desigualdade social que caracteriza o país.

A filantropia (palavra originária do grego: philos, significa amor e antropos, homem) relaciona-se ao amor do homem pelo ser humano, ao amor pela humanidade. No sentido mais restrito, constitui-se no sentimento, na preocupação do favorecido com o outro que nada tem, portanto, no gesto voluntarista, sem intenção de lucro, de apropriação de qualquer bem. É a preocupação de praticar o bem. A filantropia constitui-se pois – no campo filosófico, moral, dos valores -, como o altruísmo e a comiseração, que levam a um voluntarismo que não se realiza no estatuto jurídico, mas no caráter de relação (MESTRINER, 2001, p.14).

Para a autora, as organizações sociais precisam ressignificar seus papéis, na perspectiva do protagonismo social. A parceria com o Estado na elaboração, implementação e controle de uma política pública de assistência social, com clara definição das responsabilidades deste Estado enquanto normatizador, coordenador e financiador da política, requer instituições sociais orgânicas, proativas e com capacidade de propiciar desenvolvimento humano e social (MESTRINER, 2001).

Neste contexto, a questão das relações Estado/organizações sociais ganha centralidade, já que para avançar na redefinição de regulamentação é preciso conhecer melhor o

universo dessas organizações e o papel exercido pelo Estado, pois transformar tal padrão significa o enfrentamento de uma cultura e um comportamento historicamente cristalizados, bem como a ruptura com a ideologia da adaptação que domina as forças vigentes no espaço de relacionamento público /privado. Repassando recursos, subsídios, subvenções, atribuindo imunidades, propiciando isenções a essas organizações, o Estado, por meio de suas várias instâncias, dilui sua responsabilidade em uma denominada “supervisão técnica”, esvaída de qualquer poder de sanção, até porque não é proposta com base em metas, padrões de ação e construção de direitos por intermédio de uma política social (MESTRINER, 2001, p.47).

Quadro 2 - Tipologia das organizações sociais por períodos históricos

Marco Temporal	Tipos de Organizações	Tipos de regulação
Período Imperial Até 1889 Filantropia criativa: Assistência e repressão	Obras pias Atendimento conjunto (uma só massa) a órfãos, inválidos, enfermos, delinquentes e alienados	Religiosa Testamentos, subscrições e auxílios provinciais (pela junta da Fazenda Nacional ou Câmara Municipal do Império)
Primeira República De 1889 a 1930 Filantropia higiênica, Assistência, Prevenção e segregação	Obras sociais Atendimento por especialidades para, Crianças – asilos, orfanatos e internatos Velhos e inválidos – asilos Alienados – hospícios Mendigos – asilos de mendicidade Doentes – sanatórios, dispensários, lazaretos Imigrantes – instituições de auxílio mútuo	Médico-religiosa Auxílios provinciais (pela junta da Fazenda Nacional ou Câmara Municipal) Jurídica 1º Juízo de Menores no Rio de Janeiro (1923) Código de Menores (Mello Matos) – 1927
Getulismo	Instituições assistenciais	Estatal

Marco Temporal	Tipos de Organizações	Tipos de regulação
<p>de 1930 a 1945</p> <p>Filantropia disciplinadora, Enquadramento nas normas técnicas e disciplinamento dos indivíduos</p>	<p>(influências das encíclicas sociais)</p> <p>Materno-infantil, Hospitais, ambulatórios, postos de saúde</p> <p>Proteção à infância, Orfanatos, creches, internatos de educação, Educandário, de assistência pré-primária, primária, profissionalizante, educação de anormais, educação e reeducação de adultos, Proteção a jovens,</p> <p>Organizações da Juventude, escolas profissionais</p> <p>De auxílios mútuos, Instituições étnicas e de categorias profissionais Estatais, Departamento de Assistência Social de São Paulo-1935</p> <p>SAM- Serviço de Assistência ao Menor- 1941</p> <p>Formação, Centro de estudos e Ação Social, escolas de Serviço Social</p>	<p>Constituição Federal de 1934</p> <p>Presidente da república, p. Contribuições à caridade oriundas de taxas alfandegárias a bebidas alcoólicas e embarcações</p> <p>Ministério da Justiça e Negócios Interiores caixa de Subvenções (31/8/31)</p> <p>Certificado de Utilidade Pública (28/8/35)</p> <p>Ministério da Educação</p> <p>Criação do CNSS (1/7/38)</p> <p>Subvenção Federal (regulamentação 25/11/35 – 1/7/38)</p>
	<p>Movimento Católico Laico</p> <p>Ação católica, círculos operários</p> <p>Sindicatos</p> <p>Centros assistenciais complementares</p> <p>Instituições fomentadas pelo Estado LBA (1942), Senai (1942), Samdu (1945)</p>	<p>Estatal</p> <p>Constituição de 1937</p> <p>Reitera o CNSS</p> <ul style="list-style-type: none"> • Amplia regulamentação de subvenções • Isenção, p. na aplicação de tetos mínimos de salário dos funcionários (1945/46) e de imposto de renda (1943)

Marco Temporal	Tipos de Organizações	Tipos de regulação
	Instituições religiosas – protestantes, espíritas e evangélicas, p. Albergues, centros de juventude, abrigos, instituições para deficientes físicos e mentais	
Estado Democrático Populista de 1946 a 1964 Filantropia partilhada profissionalizante	Instituições criadas pelo Estado com o empresariado, Senac (1946) Sesc (1946) Sesi (1946) Movimentos comunitários	Estatal Complexificação da burocracia, p. Registro geral de instituições (1951) Isenção de contribuição da cota patronal previdenciária (1959) Certificado de filantropia (1959)
Estado autoritário de 1964 a 1988 Filantropia de clientela, Assistência e repressão	Organizações sociais – influência do racionalismo técnico – vertente modernizadora do serviço social frente à reconceitualização (1964) Funabem / Febem – 1964 Associações comunitárias, p. Sociedades de amigos de bairro Associações de moradores Renovação pastoral Comunidades Eclesiais de Base – CEBs	Estatal Assistência por convênios Isenção de impostos sobre importações (1965)
Transição Democrática Filantropia vigiada 1985 – 88	Organizações não governamentais Movimentos de defesa de direitos Novos movimentos sociais	
Estado democrático de 1988 a 1999	Expansão de: Conselhos setoriais	Estatal Constituição Federal de 1988

Marco Temporal	Tipos de Organizações	Tipos de regulação
Filantropia democratizada	Organizações não governamentais Organizações civis Centros de defesa de direitos Fundações empresariais	ECA – 1990 LOAS – 1993 Extinção da LBA / CBIA Extinção do CNSS Criação do CNAS Lei do Voluntariado – 1998 Lei da Filantropia – 1998 Lei das Organizações da Sociedade Civil de Interesse público e termo de parceria - 1999

Fonte: Mestriner (2001, p. 45-46)

Um outro aspecto abordado pela autora e que tem implicações sobre a dinamicidade das Ongs que atuam na área da Assistência Social é o surgimento do CNAS – Conselho Nacional de Assistência Social, criado em 1994, como órgão superior de deliberação colegiada com a prerrogativa básica de aprovar e controlar a política nacional de assistência social, tendo que assumir também as atribuições herdadas do extinto CNSS (Conselho Nacional de Seguridade Social). O CNAS responsabilizou-se por centralizar o atributo de análise do mérito filantrópico de instituições, possibilitando-lhes acesso a vantagens e privilégios por meio de procedimentos e dispositivos altamente burocratizados e em completo antagonismo com a proposta constitucional de seguridade, passando a arbitrar as demandas de organizações com finalidades diversas - saúde, educação, etc. -, fora de sua área específica, como já fazia historicamente o CNSS. Passou a assumir uma dupla face legal, política e cartorial, submetendo-se ao grande risco de diluir seu propósito maior - que é o de garantir os mínimos

sociais aos brasileiros – em operações burocráticas de exame de documentos e emissão de atestados. O padrão de relação público/ privado, construído nos sessenta anos de história da assistência social no país, não termina com a extinção do CNSS. Ele persiste no papel híbrido assumido pelo CNAS ao identificar assistência social com as categorias “sem fins lucrativos” e filantropia (MESTRINER, 2001).

Há uma preocupação, na atuação de ONGs, da emergência de uma neobeneficência sem referência a direitos sociais de cidadania, como expressa Draibe (1993: p 99):

“ou seja o risco das organizações sociais de continuar a atuar como amortecedor das tensões produzidas pelos conflitos políticos, decorrentes do ataque neoliberal às conquistas políticas dos setores progressistas e populares obtidas no período anterior. Se esse for o caso, o terceiro setor converte-se rapidamente na “solução” de um problema irresolúvel e o mito do terceiro setor terá o mesmo destino que teve anteriormente o mito do Estado e, antes deste, o mito do mercado”.

As questões políticas e identitárias das ONGs, bem como suas origens, diversidade e o atual processo de resignificação são norteadores da emergência de uma reflexão sobre as novas dinâmicas de institucionalização de espaços sociais e da formalização intencional de entes do terceiro setor numa perspectiva instrumental e burocrática. Na esfera das intencionalidades, percebe-se que a busca do reconhecimento da sociedade passa a ser vetor de construção de uma autorreferência organizacional coadunada com a ética, a transparência e a cidadania, possibilitando um posicionamento mais crítico e propositivo diante de um Estado mínimo e neoliberal.

1.3 Relação ongs-estado: encontros e confrontos

Para Falconer (1999), a reforma administrativa delineada a partir do primeiro mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso, intitulada *Plano Diretor de Reforma do Estado*, de responsabilidade do *Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE)*, sob o comando de Luiz Carlos Bresser Pereira, partiu da constatação do esgotamento do modelo de Estado até então adotado no Brasil e propôs um novo modelo, que reservou um papel de destaque às organizações privadas sem fins lucrativos. Para o MARE, a crise brasileira é uma *crise do Estado*, da estratégia estatizante e do modelo de "administração pública burocrática". Como resposta a esse esgotamento, propõe o conceito de "administração pública gerencial", caracterizada pela *eficiência e qualidade*, descentralizada e com *foco no cidadão*. Esse modelo distingue quatro setores do Estado e a cada um atribui um tipo ideal de propriedade. Uma dessas formas de propriedade, "pública não-estatal", é representada por organizações sem fins lucrativos, "que não pertencem a ninguém e estão orientadas para o atendimento do interesse público".

Pelo Plano Diretor, as atividades e serviços não-exclusivos deveriam ser transferidas para a forma de propriedade pública não-estatal, por meio do mecanismo denominado, sugestivamente, "publicização". Essa transferência consiste na efetiva transformação de instituições públicas em organizações privadas sem fins lucrativos e a celebração de um contrato de gestão específico com o Poder Executivo para que estas novas instituições privadas de caráter público, denominadas *organizações sociais*, tenham acesso a recursos orçamentários do governo federal. Embora constituídas como entida-

des privadas sem fins lucrativos, as organizações sociais permanecem sob o controle estreito do Estado, seja pela participação majoritária de membros do governo nos conselhos de direção dessas entidades, seja pelos requisitos de monitoramento impostos nos contratos de gestão.

O autor comenta que o pressuposto do programa de publicização é que serviços públicos não-exclusivos podem ser realizados mais eficientemente se, mantido o financiamento do Estado, forem realizados pelo setor público não-estatal. As vantagens atribuídas às organizações sociais são as mesmas características dadas alhures às organizações sem fins lucrativos em geral, quais sejam a sua operação com maior autonomia, a possibilidade de controle social direto da sociedade, a eficiência de gestão e a qualidade dos serviços que estas oferecem.

Para Ferrarezi (2001), o debate sobre a Reforma do Estado na década de 80 teve como eixo a democratização dos processos decisórios, a equidade dos resultados das políticas públicas, descentralização e participação dos cidadãos na formulação e implementação das políticas. O grande problema era superar o padrão brasileiro de intervenção do Estado na área social caracterizado pela: centralização decisória e financeira do governo federal; fragmentação de programas; segmentação do atendimento e exclusão dos pobres do acesso aos serviços; penetração na estrutura estatal de interesses privados; clientelismo; gestão verticalizada de decisões e burocratização de procedimentos; exclusão da sociedade civil nos processos decisórios; impermeabilidade das políticas e agências aos cidadãos; ausência de controle social e avaliação (DRAIBE apud FARAH, 2000, p.68).

No momento seguinte, a crise do Estado, que já adquiria forte contorno, aguçada pela crise econômica mundial, tornou transparente a crise fiscal e abalou fortemente os conceitos de administração pública, exigindo diversas reestruturações, principalmente quanto ao gasto, e invocando a necessidade do aumento de eficiência e eficácia governamental, o atendimento às novas demandas, assim como a qualidade dos serviços. As dimensões da crise passavam pelo declínio dos instrumentos tradicionais de superação da crise econômica, notadamente os de cunho keynesiano, da burocracia *weberiana* e pela nova dinâmica mundial ditada pelo Consenso de Washington com a globalização financeira. Era preciso um Estado mais flexível, capaz de se adaptar às mudanças externas (FERRAREZI, 2001).

A agenda de reforma incorpora, nesse momento, algumas propostas tanto da vertente neoliberal (como a seletividade da ação estatal), quanto da vertente progressista que mantém a centralidade da ação estatal na área social, embora de modo diferente, tentando adequá-la ao novo contexto (FARAH, 2000).

A forma e os mecanismos por meio dos quais se processam o cumprimento dos direitos sociais, ampliados pela Constituição de 1988, passam a ser o grande desafio no contexto da reforma do Estado, pelos inúmeros aspectos críticos do modelo anterior, tais como o gigantismo, burocratismo, autonomização e ausência de controle. Ao mesmo tempo, aumenta significativamente a participação social, os discursos liberais privatizantes ganham espaço e ampliam-se as possibilidades de envolvimento de organizações da sociedade na própria operação dos serviços sociais, apontando para modos distintos de organização e equilíbrio entre o Estado, o setor

privado lucrativo e o setor privado não-lucrativo na produção e distribuição de bens e serviços sociais (DRAIBE apud FARAH, 2000, p.69).

Desse modo, os desafios colocados para a superação dos problemas sociais não apenas se circunscrevem à atuação do poder estatal, uma vez que a complexidade do mundo contemporâneo coloca em cena novos atores e novas exigências sociais que vão além das possibilidades de o Estado contemplar.

Especificamente para a área social, na década de 90, as propostas de reforma enfatizaram, além da descentralização, a necessidade de estabelecer prioridades de ação, a busca de novas formas de articulação com sociedade civil e a introdução de novas formas de gestão nas organizações estatais. Em relação a essas formas de gestão, a ênfase recai na busca por maior agilidade operacional, eficiência e eficácia, a fim de superar a rigidez da burocratização dos procedimentos e desvios decorrentes da ausência de prestação de contas e controle social sobre as ações do Estado. Aos objetivos da democratização dos processos decisórios e do acesso aos serviços públicos, agregam-se o da eficiência, eficácia e efetividade da ação estatal (FARAH, 2000, p. 69).

Assim, nessa agenda, a identificação de formas alternativas de provisão não significa eliminar ou reduzir o papel do Estado, mas incluir formas complementares de provisão e reformar a ação do Estado. Essa forma ganha espaço tentando se contrapor à centralização, burocratização e apropriação do aparelho estatal por interesses privados e corporativos, ao distanciamento das necessidades da comunidade, à má qualidade e exclusão de segmentos de mais baixa renda por parte do Estado (DRAIBE apud FARAH, 2000, p.64).

Para Farah (2000), até recentemente, o Estado planejava integralmente o desenvolvimento em todos seus aspectos e implementava as decisões de forma centralizada. “Essa postura marginalizou, durante muito tempo, a sociedade civil em suas múltiplas expressões e possibilidades de atuação. Tanto a reforma do Estado quanto a atuação das entidades do Terceiro Setor colocam em discussão o monopólio do Estado na defesa do interesse público. O Estado é um, dentre vários atores, que aporta recursos e implementa políticas sociais” (FARAH, 2000, p.64).

Mestriner (2001, p.21-22) comenta que, com a reforma, o Estado fez com que a assistência social transitasse sempre no campo da solidariedade, filantropia e benemerência, princípios que nem sempre representam direitos sociais, mas apenas benevolência paliativa. Em consequência, o trabalho – enquanto referência social, enquanto elemento capaz de formar estruturas e configurar a sociedade, enquanto princípio de integração social e mecanismo de ampliação de direitos e acesso à cidadania – começa a perder força em grande número de países.

Boaventura dos Santos (1998) apud Mestriner (2001, p.25) discute sobre o formato de contrato social que existe entre o Estado e a sociedade civil institucionalizada para a execução de políticas públicas na área social sob a égide do espírito neoliberal. “É uma contratualização liberal individualista moldada na ideia do contrato do direito civil entre indivíduos, e não na ideia do contrato social entre agregações coletivas de interesses sociais divergentes. O estado, ao contrário do que se passa no contrato social, tem uma intervenção mínima, de assegurar o cumprimento do contrato en-

quanto ele não for denunciado, sem, no entanto, poder interferir nas condições e nos termos do acordado. [...] A nova contratualização não tem qualquer estabilidade, podendo ser denunciada a qualquer momento por qualquer das partes [...] E ainda não reconhece o conflito e a luta como elementos estruturais do combate, substituindo-os pelo assentimento passivo a condições supostamente universais consideradas incontornáveis”.

Boaventura dos Santos (1998) apud Mestriner (2001) reforça a existência de Estado mínimo sob a égide do neoliberalismo, totalmente dominado pela força e interesse do capitalismo global, relacionando-se com as organizações da sociedade, como se fossem seu instrumento de ação, e não a tendência à construção de uma outra qualidade de Estado, que partilha com o terceiro setor as estruturas de poder e de coordenação das políticas públicas; de um Estado articulador, que integrando o conjunto de organizações, combina elementos estatais e não-estatais, e por consequência faz a regulação social ser muito mais ampla e férrea que a estatal. Como o Estado sempre exerceu papel secundário na assistência social, apenas desenvolvendo procedimentos de fiscalização das instituições no seu caráter filantrópico e/ou sem fins lucrativos, para zelar pela boa-fé popular e a transferência de recursos públicos, nunca teve a preocupação de construir um referencial público. Com sua redução, reitera a velha e tradicional regulação da assistência social fragmentada em múltiplos atores e desconectada de uma proposta fundada na responsabilidade social e pública. (MESTRINER, 2001)

É neste terreno – da perplexidade diante da pobreza que se expande, do recuo da intervenção pública, do esvaziamento do Estado, da banalização e precarização da política,

da não compatibilidade da modernização com justiça social – que vai proliferar a vasta gama de movimentos e iniciativas contra os governos e, no limite, contra a política que se fez frágil e no mais das vezes “privatizada”, porque voltada a interesses pessoais de políticos corruptos, em vez de pública (MESTRINER, 2001).

Observar a relação ONGs-Estado é importante na medida em que essas entidades estão, por um lado, cada vez mais envolvidas na formação de políticas públicas e, por outro, são vistas como assumindo as responsabilidades sociais que o Estado estaria abandonando. Os fatores fundamentais que determinam o tipo de relação que será estabelecida entre ONGs e governos são: o projeto público que perpassa essa relação, o poder efetivo de cada uma das partes no momento do encontro e o grau de empenho por parte das pessoas envolvidas (TEIXEIRA, 2002).

De acordo com Teixeira (2002), a interface entre ONGs e o Estado pode ser categorizada com base em três tipos de encontros: o primeiro, em que os vínculos são mais fluidos e o segundo e o terceiro, nos quais os compromissos entre os dois lados são mais concretos. Esses encontros não esgotam as maneiras pelas quais o conjunto das ONGs se articulam com o Estado, mas são três formas importantes de contato entre as partes, que revelam muito das possibilidades de as organizações sociais influenciarem, pressionarem e/ ou se comprometerem com governos.

A primeira forma pode ser caracterizada como uma relação menos formal que envolve, por um lado, pressão, monitoramento e crítica por parte da ONG junto ao Estado, e, por outro, em alguns casos, proposição, colaboração e acompanhamento dos passos dos órgãos do governo. No encontro intitulado pressão, a falta de laços mais formais com governos

permite que a capacidade crítica das organizações seja preservada. As características gerais desse encontro são: 1) não há um contrato formal entre ONG e órgão governamental; 2) as organizações se sentem livres para criticar o Estado (TEIXEIRA, 2002, p.110).

Uma segunda forma é aquela caracterizada por um serviço prestado pela ONG, na qual o Estado se relaciona com ela como se estivesse contratado o serviço de uma empresa, seja para fazer uma consultoria, seja para contratar um serviço específico. Aqui, os projetos enviados serão aprovados ou negados pelo “órgão financiador”, sem qualquer interferência nos critérios de seleção de quais projetos são melhores e mais adequados. Durante e após a execução dos projetos, as ONGs são avaliadas para averiguar se as organizações estão cumprindo com a sua parte. Neste encontro, as relações entre órgãos governamentais e ONGs são distantes, permeadas por cobranças e avaliações ou meramente por relações burocratizadas: projetos enviados pela ONG, pareceres enviados pelo órgão governamental, respostas das organizações readequando seus projetos quando necessário, relatórios detalhados. Eventualmente há a visita de técnicos das entidades governamentais para acompanhar de perto o trabalho. São relações quase mercantis, nas quais são exigidas eficiência, otimização de recursos e alta qualificação de quem exerça o serviço, sob pena de cancelamento ou não renovação do projeto (TEIXEIRA, 2002).

As relações de poder entre as ONGs e o órgão governamental são bastante assimétricas, comprometendo a autonomia dessas organizações, pois elas ficam sujeitas às diretrizes do seu “empregador”, ou, em outros termos, às direções políticas adotadas pelos governos. Evidentemente, há outros canais pelos quais as ONGs podem atuar, mas esse momento

específico de contrato permite pouco espaço. Como só algumas ONGs serão selecionadas, elas são estimuladas a competir entre si, provocando divisões ou acirrando as já existentes. Em vez de fortalecer as redes e articulações das quais elas fazem parte, é possível observar que há fragmentação, com um consequente enfraquecimento político, (TEIXEIRA, 2002).

O terceiro encontro envolve a consolidação de projetos elaborados conjuntamente entre poder público e ONG. Diferente do encontro pressão (no qual não há formalização do vínculo com o estado) e diferente do encontro prestação de serviço (onde a formalização é tão grande que não permite um diálogo maior entre as partes), no encontro participativo há vínculos formais estabelecidos, acompanhados por um maior compromisso do órgão governamental. Em última instância, o órgão governamental assume aquele projeto como seu. Em resumo, esse tipo de encontro envolve: 1) um contrato formalizado, passível de mudanças se for necessário; 2) espaços para críticas mútuas; 3) divisão de responsabilidades entre o órgão governamental e a ONG (TEIXEIRA, 2002, p.112).

Para a autora, as maiores expectativas das ONGs em relação aos órgãos de governo são de que eles sejam transparentes, abertos, partilhem o poder de decisão sobre os rumos dos projetos, sejam capazes de formular políticas públicas que incluam as perspectivas das organizações, sejam ágeis e que tenham confiança ao repassarem recursos. Por parte do Estado, espera-se das ONGs que elas sejam eficazes, com boa capacidade interna de organização, com quadros profissionais bem qualificados, que estabeleçam uma relação de confiança com o governo e estejam em sintonia com os objetivos do programa a ser implementado.

1.4 Ongs, formação de redes sociais e colaboração intersetorial

Um outro aspecto do desenvolvimento social propiciado pela atuação das Organizações Não-Governamentais é a articulação interinstitucional por meio da constituição de parcerias - a tendência que induz a formação de associações para estabelecer ligações, para viver dentro de outro organismo e para cooperar. Nas comunidades humanas, parceria significa democracia e poder pessoal, pois cada membro da comunidade desempenha um papel importante. Combinando o princípio da parceria com a dinâmica da mudança e do desenvolvimento, pode-se utilizar o tempo da co-evolução, de maneira metafórica, nas comunidades humanas. À medida que uma parceria se processa, cada parceiro passa a entender melhor as necessidades dos outros. Numa parceria verdadeira, confiante, ambos os parceiros aprendem e mudam – eles co-evoluem (CAPRA, 1997).

O que diferencia redes de outros tipos de coordenação social, sobretudo o mercado e as organizações, são algumas características da organização em rede que parecem ganhar cada vez mais relevância no mundo contemporâneo (Weyer, 2000, p.5-10). Enquanto mercados são coordenados por meio de mecanismos de preço, de uma forma específica e espontânea, organizações através de regras formais, de uma forma não-específica e baseadas em regulamentos, redes sociais são normalmente coordenadas por meio de discurso fomentando relações de confiança mútua.

Por outro lado, o conceito de rede veio a ganhar uma dimensão mais profunda, como chave interpretativa de grandes tendências do processo histórico em curso. Nessa direção, vem sendo apontada a expansão penetrante das redes

como a nova morfologia social das nossas sociedades, no sentido de que as funções e os processos dominantes estão cada vez mais organizados em torno de redes (CASTELLS, 1999).

Para Castells (1999), a diversidade, uma pluralidade de componentes realmente divergentes, só pode manter-se coerente em uma rede. Nenhum outro esquema – cadeia, pirâmide, árvore, círculo, eixo – consegue conter uma verdadeira diversidade funcionando como um todo. E, diferentemente de cadeias lineares de causa e efeito, as relações entre os componentes de uma rede envolvem múltiplos laços de realimentação (CAPRA, 1997), como se fossem agentes e re-agentes, a ponto de perder sentido a ideia de origem e destino, emissão e recepção.

Redes facilitam um comportamento coordenado, sem a necessidade de aceitar a rigidez de organizações inflexíveis e burocráticas. A rede se mostra como a única estrutura de ação capaz de cumprir duas funções básicas: primeiro, a função estratégica de reduzir incerteza com relação ao comportamento de outros atores, como competidores ou parceiros; segundo, a função instrumental de melhoria da performance, isto é, o aumento de resultados produzidos. Na esfera econômica, as redes são consideradas formas superiores de organização por serem “mais flexíveis e melhor adaptadas à natureza volátil da nova economia global” (Rifkin, 2001, p.23). Além disso, redes parecem preservar a autonomia dos parceiros e aumentar sua capacidade de aprendizagem.

Neste sentido, redes sociais podem ser compreendidas como formas independentes de coordenação de interações. Sua marca central é a cooperação, baseada em confiança entre atores autônomos e interdependentes, os quais trabalham em conjunto por um período limitado de tempo, levando em

consideração os interesses dos parceiros e estando conscientes de que esta forma de coordenação é o melhor caminho para alcançar seus objetivos particulares. É em função dessa capacidade de agregação que redes têm um grande potencial para instigar processos de aprendizagem e são defendidas para a implementação de projetos de inovação, nos casos em que os riscos envolvidos se apresentarem altos demais para cada um dos parceiros sozinho (Weyer, 2000, p. 11).

Para Melo Neto e Froes (2002 p:82), a importância da tecnologia de formação de redes sociais está nos seguintes aspectos:

- a) cria novas interações entre as pessoas, fortalecendo laços de amizade, familiares e novas opções de trabalho e recreação;
- b) ajuda a moldar as práticas e valores individuais, grupais e coletivos, aguçando a percepção e a visão social das pessoas;
- c) conecta indivíduos, grupos, regiões e organizações;
- d) ajuda a construir novas formas de convivência;
- e) contribui para a superação de problemas sociais através da definição coletiva de objetivos, articulação de pessoas e instituições;
- f) disponibiliza “saberes distintos” e os coloca a serviço do interesse coletivo;
- g) constrói vínculos mais fortes e consistentes entre as pessoas, grupos e instituições;
- h) promove acordos de cooperação e alianças;
- i) cria e amplia alternativas de ação.
- j) O binômio concentração de poder/rede tem implicações diretas no debate sobre desenvolvimento, uma vez que não se acredita que um processo de desenvolvimento possa ser sustentável no longo

prazo se não houver horizontalidade no processo e no empoderamento dos atores responsáveis por conduzi-lo.

Segundo Paternostro Melo e Fischer (2004), entende-se por interorganizações as relações estabelecidas entre organizações que resultam na consolidação de relações interorganizacionais necessárias para o alcance de determinados objetivos. Ademais, considera-se as interorganizações enquanto espaços de confluência e interseção de organizações. A obra de Alter e Hage (1993, apud Paternostro Melo e Fisher, 2004) é uma referência no campo das interorganizações. Esses autores relacionam algumas teorias que buscam explicar a formação de redes interorganizacionais. Primeiramente, destacam a Teoria da Ecologia Populacional. Esta perspectiva busca explicar por que as organizações crescem ou declinam ao longo do tempo, de acordo com mudanças ambientais.

Para as autoras, uma estratégia interorganizacional baseada em rede corresponde ao padrão total de inter-relações entre um aglomerado de organizações que se entrelaçam num sistema social para atingir metas coletivas e de auto interesse ou para solucionar problemas específicos numa população-alvo.

O trabalho de Inojosa (1999) também é bastante elucidativo. Ela propõe uma tipologia de redes baseada na relação entre os parceiros e no foco de atuação.

Quanto à relação entre os parceiros, pode ser do tipo:

- a) Subordinada: os entes não têm autonomia, são parte de um sistema maior caracterizado por uma interdependência de objetivos. A articulação independe da vontade, a exemplo de uma cadeia de lojas;

- b) Tutelada: Os entes têm autonomia e articulam-se por vontade própria, mas relacionam-se sob a égide de um deles. A interdependência depende da persistência do ente mobilizador, que tende a ser o *locus* de controle. Esta relação tutelada caracteriza a maioria das redes que nascem sob a égide do governo que trata os parceiros da rede como se fossem partes singulares de um convênio com um parceiro constante;
- c) Autônoma ou Orgânica: Os entes têm autonomia e a interdependência existe porque há uma força-mobilizadora por parte de todos. A rede é aberta a quem tem vontade de pactuar e o controle é compartilhado. Redes comunitárias tendem a este perfil.
- d) Quanto ao foco de atuação, as redes podem ser de mercado ou de compromisso social:
- e) De Mercado: Têm foco na produção e/ou apropriação de bens e serviços. O objetivo é complementar ou potencializar os parceiros frente ao mercado, e as relações oscilam entre a cooperação e o conflito. A relação entre os parceiros tende à subordinação ou tutela;
- f) De Compromisso Social: Têm como foco questões sociais. O objetivo é complementar a ação estatal ou suprir sua ausência na solução de problemas sociais. Os parceiros estão interligados a partir de uma visão comum, da necessidade de ação solidária. Demandam estratégias de mobilização constante das parceiras e de reedição. A relação entre os parceiros tende a ser autônoma ou orgânica.

- g) Para a autora, há evidências que sustentam o pressuposto de que a emergência de redes como forma alternativa para a ação social tem sido provocada pela crítica aos resultados da gestão das políticas públicas por meio de estruturas organizacionais, públicas ou privadas, que se articulam em sistemas nos quais os pares são interdependentes, mas cujo modo de operar, na prática, tem sido fragmentado (INOJOSA, 1999, p.117).

Antes de se falar em rede como alternativa de gestão de políticas, surgiram os convênios e os consórcios para articular os esforços e recursos de diferentes instituições e buscar resultados mais efetivos. Os convênios são submissos às normas e controles do setor público, que impõem regras exteriores à livre adesão dos parceiros. Os consórcios poderiam ser, talvez, classificados como um tipo de rede que formaliza parcerias entre sujeitos da mesma natureza jurídica[...] os consórcios têm levado à criação de novas estruturas organizacionais para o seu gerenciamento ou mesmo para a produção de bens e serviços de interesse comum. Desse modo há uma rede que opera através de um braço organizacional novo. Daí decorre que a ação pode concentrar-se nessa articulação e não promover mudanças de modo a operar cada uma das instituições consorciadas (Inojosa, 1999, p.117).

Scherer-Warren (1999) contribui bastante para uma percepção das redes nas perspectivas das relações interorganizacionais. Analisando a realidade na América Latina, Scherer-Warren propõe uma classificação para as redes considerando os diversos tipos de articulação envolvendo ONGs:

- a) Redes temáticas: as organizações são conectadas em torno de temas específicos, como ecologia, saúde, mulher, negro, infância etc.;
- b) Fóruns de ONGs: as ONGs de determinada região (escalas local, regional, nacional ou mesmo mundial) articulam-se por intermédio de seus representantes para a discussão coletiva de programas de ação, estratégias, projetos comuns etc.;
- c) Associação de ONGs: várias ONGs se filiam a uma associação para se articularem e promoverem intercâmbios, semelhante ao que ocorre nos fóruns. Neste caso, contudo, há uma maior institucionalização;
- d) Redes de informação e de reflexão: criadas para a difusão de informações para ONGs, movimentos sociais e cidadãos, a exemplo das agências alternativas de notícias, boletins eletrônicos, *websites* diversos, publicações etc. São exemplo a RITS – Rede de Informação sobre Terceiro Setor (www.rits.org.br) e o ISTR – Internacional Society for Third Sector Research (www.istr.org.br);
- e) Interface de experiências: significa a união de ONGs locais, representantes de problemas diversos, para o desenvolvimento de um projeto comum (ex.: projeto de reforma urbana). Este tipo de rede se assemelha bastante ao fórum de ONGs, porém, não é uma articulação esporádica.
- f) Ainda segundo Scherer-Warren (1999), as ONGs que participam de redes podem fazer parte de múltiplas redes simultaneamente. Desde modo, ocorre um fenômeno de articulação que assume a forma de uma rede de redes.

Rosa Maria Fisher (2002) aborda que a proposta de colaboração intersetorial entre as organizações da sociedade civil e as organizações de mercado emerge de uma convergência de opiniões sobre a necessidade de integrar agentes econômicos e sociais no esforço de promover o desenvolvimento, diante das mazelas sociais que podem ser contabilizadas nesses anos de domínio de políticas neoliberais. Para a autora, as necessidades e as carências das populações em situação de exclusão ampliam-se e aprofundam-se com tal intensidade e velocidade que superam, em muito, qualquer possibilidade de atendimento vindo, exclusivamente, da atuação de órgãos governamentais ou das organizações da sociedade civil (FISHER, 2002, p.29).

Na visão de Fisher (2002), para concretizar a ideia de colaboração entre as organizações sociais e o mundo dos negócios em uma sociedade capitalista, é preciso assegurar que ambos os parceiros da aliança sejam legítimos e estejam enriquecidos em sua legitimidade política e institucional.

No final do século XX, a cena na qual se desenrolou o debate acerca do desenvolvimento sustentado no Brasil foi sendo, gradativamente, ocupada por uma multiplicidade de atores: as ONGs, que reassumiram sua posição de defesa de direitos e interesses; as associações, principalmente aquelas que agregam comunidades populares; as entidades beneficentes e filantrópicas; e, surpreendentemente, as empresas, as associações empresariais, as fundações e os institutos vinculados a corporações (FISHER, 2002, p.43).

Para Fisher (2002, p.154-155), a construção de alianças organizacionais vem se apresentando como a forma de viabilizar a cooperação intersetorial, que se faz necessária para

fortalecer a sociedade civil na superação dos problemas criados pelos problemas econômicos: a complexidade dos problemas sociais enfrentados pela humanidade sinaliza a seguinte direção: organizações de diversas inserções setoriais terão de otimizar as oportunidades para trabalharem em conjunto, combinando suas competências específicas para obterem resultados efetivos de desenvolvimento social.

Autin (2001 apud Fisher, 2002, p.160) destaca cinco elementos importantes no processo de estabelecimento de alianças: compreender a natureza e os estágios de cada aliança de cooperação; superar as barreiras à conectividade de organizações pertencentes a diferentes setores; descobrir e consolidar pontos de compatibilidade entre os parceiros; assegurar que a cooperação gera valor para as organizações aliadas; construir bases de confiança entre os parceiros.

A efetivação de parcerias fundamenta projetos de inclusão social da atualidade protagonizados pelas organizações sociais. A formação de Redes de Ongs é uma realidade na execução de políticas públicas não-estatais. Os convênios com o Estado não necessariamente legitimam uma atuação em rede, pois há entraves e burocracias e um marco legal injusto. As alianças com Empresas são embrionárias e podem ser potencializadas. A preocupação é com a fibra ética desse processo, a transparência e o respeito à autonomia dos espaços institucionalizados da sociedade civil.

Capítulo 2 Teoria crítica e racionalidades da gestão social

2.1 Teoria crítica: aportes conceituais

Um postulado crítico não se encerra no arcabouço de sua produção teórica, mas nas evidências de sua práxis social. A expressão teoria crítica foi criada por Horkheimer num artigo pragmático a fim de contrastar, criticamente, com o que ele chamou de teoria tradicional de estilo cartesiano (TENÓRIO, 2000, p.36). A teoria tradicional, de acordo com os frankfurtianos, preocupa-se em estabelecer princípios gerais para enfatizar o empirismo e a verificação e identificar proposições gerais para submetê-las.

Para Nobre (2004), a Teoria Crítica tem sempre como uma de suas mais importantes tarefas a produção de um determinado diagnóstico do tempo presente, baseado em tendências estruturais do modelo de organização social vigente bem como em situações concretas, em que se mostram tanto as oportunidades e potencialidades para a emancipação quanto os obstáculos reais a elas.

É importante salientar que a Escola de Frankfurt, de origem alemã foi a grande geradora de concepções teóricas críticas que influenciaram o pensamento progressista no século XX. Para Tenório (2000), a Escola de Frankfurt ou a teoria crítica frankfurtiana tem sido analisada sob os mais variados aspectos. Existem aqueles que a avaliam como um importante movimento de pensadores alemães, outros a incluem no conjunto dos denominados marxistas ocidentais, e há os que não a aceitam como uma escola no sentido filosófico da palavra, mas como um círculo. De acordo com Tom

Bottomore (1988, apud TENÓRIO, 2000, p.24), quatro foram os temas centrais desenvolvidos pelos frankfurtianos: a) crítica ao positivismo; b) crítica à racionalização da sociedade; c) preocupação com o destino do indivíduo na sociedade atual; d) crítica à indústria cultural.

Com o estímulo de professores da Universidade de Frankfurt, esforços foram mobilizados para fundar uma organização com independência intelectual e financeira capaz de manter a sua ideia original de desenvolver estudos sobre o marxismo. O Instituto de Pesquisa Social (Escola de Frankfurt) foi formalmente criado em 3 de fevereiro de 1923 pelo Ministério da Educação da Alemanha. Em julho de 1929, assume a direção do Instituto um de seus principais pensadores, Max Horkheimer. O processo de institucionalização, isto é, a maneira como o *Institut für Sozialforschung* desenvolveu suas atividades por meio de seus membros e de suas categorias conceituais de análise, deve ser observado a partir do próprio grupo que foi, originariamente, de orientação exclusivamente marxista. Este fato pode ser confirmado pelos tipos de trabalhos então realizados: Wittfogel desenvolveu estudo sobre o modo de produção asiático (uma parte do qual foi publicada em 1931 sob o título de *Economy and society in China*); Grossman desenvolveu análise sobre as tendências econômicas do capitalismo, que foi publicada sob o título *The law of accumulation na collapse in the capitalist system* (1929); Pollock publicou *Experiments in economic planning in the Soviet Union, 1917-1927*, estudo sobre a transição de mercado para uma economia planejada (TENÓRIO, 2000).

Os frankfurtianos, a partir principalmente da liderança de Horkheimer, não aceitavam o absolutismo de qual-

quer sistema filosófico, entre os quais o próprio marxismo. Para eles, o marxismo era uma forma flexível e crítica de focar o estudo da sociedade, não um conjunto de doutrinas fixas e invioláveis. Segundo Martin Jay, os principais teóricos do instituto, antes que marxistas, foram hegelianos de esquerda, na medida em que parecem ter acompanhado o fermento intelectual da década de 1840, talvez a década mais importante na história intelectual alemã do século XIX. A preocupação central daquela geração de teóricos, semelhantes aos frankfurtianos, foi a de integrar a filosofia com a análise social (BOTTOMORE, 1988 apud TENORIO, 2000, p.28).

A racionalidade foi uma das preocupações centrais dos teóricos frankfurtianos. Seus principais representantes, essencialmente, afirmam que, na sociedade moderna, a racionalidade se transformou num instrumento disfarçado de perpetuação da repressão social, em vez de ser sinônimo de razão verdadeira. Esses autores pretendem restabelecer o papel da razão como uma categoria ética e, portanto, como elemento de preferência para uma teoria crítica da sociedade. Recusam, ao que parece, o pressuposto de Marx de que a racionalidade é inerente à história, e que o processo da sociedade moderna, por meio da crítica dialética de si mesma, conduzirá à Idade da razão. Salientam que Marx não percebeu que, na sociedade moderna, as forças produtoras haviam conquistado seu próprio impulso institucional independente, assim subordinando toda a vida humana a metas que nada têm a ver com a emancipação humana (RAMOS, 1981, p.8).

Para Nobre (2004, p.51) a Teoria Crítica apresenta dois importantes marcos temporais epistemológicos: a Dialética do Esclarecimento defendida por (ADORNO E

HORKHEIM, 1985) e a Teoria da Ação Comunicativa concebida por Habermas(1987).A dialética do esclarecimento apresentava o seguinte paradigma social sobre o sistema capitalista intitulado “administrado” por Adorno e Horkheim (1985): predomínio da razão instrumental que poderá, calcular e ajustar os melhores meios a fins dados exteriormente ao agente. O grande projeto de emancipação humana esteve sempre colocado na determinação racional dos fins, ou seja, no debate e na efetivação de valores julgados belos, justos e verdadeiros.

No capitalismo administrado, a razão se vê reduzida a uma capacidade de adaptação a fins previamente dados, de calcular os melhores meios para alcançar fins que lhe são estranhos. Essa racionalidade é dominante na sociedade não apenas por moldar a economia, o sistema político ou a burocracia estatal, ela também faz parte da socialização, do processo de aprendizado e da formação da personalidade. O objetivo dos autores foi o de compreender por que a racionalidade das relações sociais humanas, ao invés de levar à instauração de uma sociedade de mulheres e homens livres e iguais, acabou por produzir um sistema social que bloqueou estruturalmente qualquer possibilidade emancipatória e transformou os indivíduos em engrenagens de um mecanismo que não compreendem e não dominam e ao qual se submetem e se adaptam, impotentes. A Teoria Tradicional é não apenas dominante, mas também a única forma possível de racionalidade sob o capitalismo administrado. Sendo assim, a racionalidade como um todo reduz-se a uma função de adaptação à realidade, à produção do conformismo diante da dominação vigente. A dominação total e completa da racionalidade

instrumental sobre o conjunto da sociedade capitalista resulta então no mencionado bloqueio estrutural da prática. (NOBRE, 2004, p.51)

A Teoria da ação Comunicativa defendida por (HABERMAS, 1987) constituía-se em uma antítese à aporia da racionalidade instrumental. Resgata o modelo crítico presente em “Teoria Tradicional e Teoria Crítica”. Para Habermas, apoiar conscientemente a possibilidade da crítica em uma aporia significa colocar em risco o próprio projeto crítico. A aporia fragiliza tanto a possibilidade de um comportamento crítico relativamente ao conhecimento quanto a orientação para a emancipação. Habermas (1987) propôs um diagnóstico do momento presente divergente daquele apresentado pela Dialética do Esclarecimento. É preciso repensar o modelo de emancipação humana concebido por Marx, encontrando um novo paradigma explicativo. Habermas formulou um novo conceito de racionalidade. Habermas pretende mostrar que a evolução histórico-social das formas de racionalidade leva a uma progressiva diferenciação da razão humana em dois tipos de racionalidade: a instrumental e a comunicativa. A ação instrumental é aquela orientada para o êxito, em que o agente calcula os melhores meios para atingir fins determinados previamente.

Esse tipo de ação é aquela que caracteriza o trabalho – aquelas ações dirigidas à dominação da natureza e à organização da sociedade que visam à produção das condições materiais da vida e que permitem a coordenação de ações, isto é, possibilitam a reprodução material da sociedade. A ação do tipo comunicativo, quer dizer, orientada para o entendimento e não para a manipulação de objetos e pessoas no

mundo em vista da reprodução material da vida. A ação orientada para o entendimento é aquela que permite, por sua vez, a reprodução simbólica da sociedade. Segundo Habermas, a forma social própria do capitalismo contemporâneo é aquela em que a orientação da ação para o entendimento encontra-se presente no próprio processo de formação da identidade de cada indivíduo, nas próprias intuições em que ele é socializado. A ação comunicativa se caracteriza por pressupor a cada vez uma série de condições como: que não haja assimetrias de poder, dinheiro ou posição social entre os sujeitos que pretendem se entender, que os sujeitos só se deixem convencer pelo melhor argumento. Situações como estas jamais se cumprem. Aí, se encontra o argumento de Habermas: as condições ideais encontram-se inscrita na vida social concreta. O ancoramento real da emancipação se estabelece no parâmetro crítico para avaliar tanto o conhecimento produzido quanto situações sociais concretas, já que o potencial comunicativo inscrito na vida social jamais se realiza plenamente. A partir da década de 90, Habermas estuda a valorização dos potenciais emancipatórios presentes nos mecanismos de participação próprios do Estado democrático de direito. (NOBRE, 2004, p.53)

Horkheimer (apud RAMOS, 1981) considera implícitos no processo de entendimento da razão os preceitos de ordenação da vida do homem. No entanto, o iluminismo transforma pensamento em matemática, qualidades em funções, conceitos em fórmulas, e a verdade em frequências estatísticas de médias. Na perspectiva do Iluminismo, o mundo é escrito em fórmulas matemáticas, e o desconhecido perde seu transcendente significado clássico, tornando-se alguma coisa relativa às capacidades de cálculos disponíveis.

Assim, Horkheimer e Adorno escrevem:

A redução do pensamento a um aparelho matemático esconde a sanção do mundo como seu próprio instrumento de mensuração. O que parece ser o triunfo da racionalidade, a sujeição da realidade toda ao formalismo lógico, é pago pela obediente submissão da razão ao que é dado diretamente. O que é abandonado é a total reivindicação e abordagem do conhecimento: a compreensão do que é dado como tal... A factibilidade ganha o dia... (HORKHEIMER E ADORNO, 1985, p. 26-7).

Ramos (1981) apresenta a visão de Horkheimer (1972) sobre o utilitarismo do homem moderno:

Gradualmente, o homem tornou-se menos dependente de padrões absolutos de conduta, de ideias vinculadoras em termos universais. Considera-se tão completamente livre que não precisa de nenhum padrão, exceto o seu próprio. No entanto, paradoxalmente, esse aumento de independência conduziu a um aumento paralelo de passividade. Sagazes como se tornaram as estimativas individuais no que se refere aos meios ao alcance do homem, a escolha que ele fez de seus fins, que anteriormente se correlacionavam à crença numa verdade objetiva, passou a ser desprovida de argúcia: o indivíduo, expurgado de todos os resquícios de mitologias, incluindo a mitologia da razão objetiva, reage automaticamente, de acordo com os padrões gerais de adaptação (HORKHEIMER, 1972 apud RAMOS, 1981, p.9).

Um grande teórico da Escola de Frankfurt, Habermas, mergulha na corrente principal do Idealismo alemão, para examinar a racionalidade de um ponto de vista *crítico*. Salienta que na filosofia transcendental de Kant “já aparece o conceito de um interesse da razão” (Habermas, 1968 apud

RAMOS, 1981, p. 11). A razão pura, na obra de Kant, tem o interesse prático de vir a encarnar-se na vida social. A razão foi concebida por Kant como sendo dotada de causalidade e, de sua natureza, pode-se induzir a noção de um bem a ser procurado, no domínio da vida pessoal, tanto quanto no da vida social. A razão preceitua um dever exclusivamente aos seres racionais, e esse pensamento constitui o tema inteiro da Crítica da razão prática defendida por Kant, que contém, acredita Habermas, os rudimentos de uma teoria crítica da sociedade. Além disso, Kant é a raiz do pensamento sociológico alemão, de uma forma ou de outra. Habermas apóia-se na herança kantiana para desenvolver uma teoria social consoante com o significado esquecido de racionalidade. Em um de seus resumos do pensamento de Kant, diz ele que, “na razão existe um impulso intrínseco para tornar-se uma realidade” (Habermas, 1968 apud RAMOS, 1981, p. 11). Em outras palavras, a razão tem um interesse prático, que se deveria tornar efetivo numa sociedade de seres racionais. O problema consiste em como tornar prática a razão pura, no mundo social, e as respostas a essas perguntas têm variado. Hegel e Marx acreditavam que a razão pura se harmonizaria com a razão prática da vida de cada dia, numa Idade da razão, que entendiam como a consequência necessária da evolução histórica. Horkheimer e Adorno, na Obra Dialética do Esclarecimento, apresentam a visão de Kant sobre razão sob a égide de uma aporia à Teoria Crítica:

Nas palavras de Kant, o esclarecimento “é a saída do homem de sua menoridade, da qual é o próprio culpado. A menoridade é a incapacidade de se servir de seu entendimento sem a direção de outrem”. “Entendimento sem a direção de outrem” é o entendimento

dirigido pela razão. Isso significa simplesmente que, graças a sua própria coerência, ele reúne em um sistema os diversos conhecimentos isolados. A razão tem por único objeto o entendimento e sua aplicação funcional. Ela estabelece como objetivo das operações do entendimento, uma certa unidade coletiva, e essa unidade é o sistema. Em Kant, tanto quanto em Leibniz e Descartes, a racionalidade consiste em levar a cabo a conexão sistemática, tanto ao subir aos gêneros superiores quanto ao descer às espécies inferiores (Horkheimer e Adorno, 1985, p. 81).

O interesse orientador da pesquisa de uma teoria crítica da sociedade é a emancipação do homem, por meio do desenvolvimento de suas potencialidades e auto-reflexão. No entanto, no modelo da ciência social estabelecida, o controle técnico da realidade constitui o interesse básico, como orientador da pesquisa. Isso equivale a dizer que a ciência social estabelecida tornou-se cientística, mediante a assimilação do método das ciências naturais. Além disso, transformou-se ele num meio de legitimação do controle institucionalizado sobre o mundo natural e a conduta humana. A eficiência no controle da realidade torna-se o critério comum da validade, tanto nas ciências naturais, quanto nas sociais, e Habermas preconiza uma ciência social conceituada em bases diferentes. Salienta que a “ciência do homem... estende, de modo metódico, o conhecimento reflexivo” e “reivindica ser um auto reflexo do objeto inteligente” e “da história da espécie” em si mesma (HABERMAS apud RAMOS, 1981, p.12).

Freitag (1994) categoriza os eixos temáticos das discussões teóricas da Escola de Frankfurt em três tipologias: a dialética da razão, a dupla face da cultura e a questão do Estado.

Em seu artigo “Teoria Tradicional e Teoria Crítica”, de 1937, Horkheimer abre uma discussão que lançará o moderno pensamento sociológico em um profundo dilema, bem mais marcante que a polêmica surgida no início do século XX entre Max Weber e Rocher & Knies em torno dos juízos de valores e da neutralidade nas ciências sociais. A ciência e a filosofia moderna não podem contentar-se hoje com uma discussão sobre juízos de fato e de valor, elas têm que recorrer aos juízos existenciais. Praticar teoria e filosofia é para Horkheimer algo inseparável da ideia de nortear a reflexão com base em juízos existenciais comprometidos com a liberdade e a autonomia do homem (FREITAG, 1994, p.37).

A discussão do presente trabalho concentrar-se-á primeiramente sobre a dialética da razão. Horkheimer, ao contrapor a filosofia de Descartes (teoria tradicional) ao pensamento de Marx (teoria crítica), descreve as características essenciais de cada vertente do pensamento, seus objetivos e sua forma de atuação, denunciando o caráter sistêmico e conservador do primeiro, e sublinhando enfaticamente a dimensão humanística, emancipatória do segundo (FREITAG, 1994, p.37).

A autora comenta, segundo a visão de Horkheimer, que enquanto para a teoria tradicional a necessidade do trabalho teórico significa o respeito às regras gerais da lógica formal, ao princípio da identidade e da não-contradição, ao procedimento dedutivo ou indutivo, à restrição do trabalho teórico a um campo claramente delimitado, a noção de necessidade para a teoria crítica continua presa a um juízo existencial: libertar a humanidade do jugo da repressão, da ignorância e inconsciência. Esse juízo preserva, em sua essência, o ideal iluminista: usar a razão como instrumento de libertação para realizar a autonomia, a autodeterminação do homem. (FREITAG, 1994, p.41)

Para Horkheimer (1989), comportamento crítico é o que não é dissociado da sociedade, do total da práxis social, e que não tenta eliminar contradições e inconvenientes manifestos na sociedade pelo contrário, este depreende as contradições da organização estrutural da sociedade como naturais a ela e percebe a sua realidade, seu contexto social, sua práxis, tudo isso como uma massa amorfa, indissociável de suas funções vitais mais egoísticas, sua personalidade e sua subjetividade. O pensamento crítico é obstinado na tentativa de eliminar a oposição entre a consciência dos objetivos, espontaneidade e racionalidade inerentes ao indivíduo, de um lado, e as relações do processo de trabalho, básicas para a sociedade, de outro.

Por Teoria Tradicional, os frankfurteanos entendem todo conhecimento positivista, onisciente, que procura estabelecer princípios gerais, enfatizar o empirismo e a verificação e identificar proposições gerais para submetê-las à prova. Visa ao conhecimento puro antes que a transformação social. Trabalha os fatos sociais como fatos quase neutros, análogos às ciências naturais. Tal percepção, fetichisa os fatos já que os “transforma em uma categoria coisificada (*verdinglichte*) e, por isso, ideológica” sem consciência dos determinantes (TENÓRIO, 2002, p.115).

Para Geuss (1988 apud TENORIO, 2002, p.116), as teses centrais que distinguem uma teoria tradicional de uma teoria crítica são as seguintes:

1. Teorias críticas têm posição especial como guias para a ação humana, visto que: elas visam a produzir esclarecimentos entre os agentes que as defendem, isto é, capacitando esses agentes a estipular quais são os seus verdadeiros interesses; elas são inerentemente emancipatórias, isto é, elas libertam

os agentes de um tipo de coerção que é, pelo menos parcialmente, autoimposta, a auto frustração da ação humana consciente;

2. Teorias críticas têm conteúdo cognitivo, isto é, são formas de conhecimento;
3. Teorias críticas diferem epistemologicamente das teorias em ciências naturais, de maneira essencial. As teorias em ciência natural são “objetificantes”; as teorias críticas são “reflexivas”

Por ser reflexiva, por retornar o pensamento sobre si, a *teoria crítica* investiga as interconexões recíprocas dos fenômenos sociais e observa-os numa relação direta com leis históricas do momento na sociedade estudada. Ela tem a sociedade como objeto de estudo e, para compreendê-la e evitar a superficialidade da análise, as suas interconexões estruturais devem ser analisadas. Na dialética da *teoria crítica*, a totalidade (a sociedade) tem primazia sobre o particular, isto é, a sociedade precede o sujeito, mostrando a diferença entre o geral e o particular e a determinação deste pelo geral. Assim, ninguém pode refletir sobre si mesmo ou ainda sobre a humanidade, como se fosse um sujeito livre de determinadas condições históricas. Decerto, um indivíduo pode abstrair-se de certos interesses pessoais, pode excluir, na medida do possível, todas as particularidades impostas pelo seu próprio destino, porém todos os passos de seu pensamento serão sempre de um determinado homem de uma determinada classe num determinado momento (Horkheimer, 1990, apud TENÓRIO, 2002, p. 118).

Outro posicionamento da *teoria crítica* contrário à *teoria tradicional* diz respeito à atitude do cientista perante o objeto de estudo. A *teoria crítica* não acata o conhecimento como sendo distinto e superior à ação, e reconhece que a pesquisa é impossível de ser desinteressada em uma sociedade

em que os homens não são autônomos. O pesquisador é sempre parte do objeto que estuda, principalmente se esse objeto é social. Sua percepção está condicionada por categorias sociais sobre as quais não pode sobrepor-se. Independentemente de o cientista aceitar ou não que o seu conhecimento é supra-social, ele e a sua ciência estão integrados à sociedade. A ciência é parte das forças de produção, o que torna possível a constante atualização ou modernização dos sistemas produtivos. (TENÓRIO, 2002, p. 116-117).

Para Tenório (2002, p.118), o dever do pesquisador crítico é o de revelar as tendências negativas que na sociedade impedem a emancipação do homem. O autor resume as suas observações sobre as diferenças entre a *teoria crítica* e a *teoria tradicional* em três aspectos: (a) a *teoria tradicional* é inadequada para analisar ou entender a vida social; (b) a *teoria tradicional* analisa somente o que vê, aceita a ordem social presente, obstruindo qualquer possibilidade de mudança, o que conduz ao quietismo político; (c) a *teoria tradicional* está intimamente relacionada e é fator de sustentação da dominação tecnológica na sociedade tecnocrática em que vivemos.

Quadro 3 - Caracterização dos Eixos Temáticos e Processo Sócio-Histórico (1920-1985) da Teoria Crítica sob a égide da Escola de Frankfurt

Categories	Eixo 01: A dialética da Razão	Eixo 02: A dupla face da Cultura	Eixo 03: A questão do Estado e a dominação tecnocrática
Pensadores	Adorno, Horkheimer, Habermas	Adorno, Horkheimer, Benjamim, Marcuse	Pollock, Wittfogel, Baumann, Meyer, Mandelbaum, Horkheimer, Marcuse, Habermas, Oehler, Offe
Argumentos	O fio vermelho que trespassa a obra de	Diferença entre cultura e civilização.	O tema Estado é desenvolvido pelos

Categorias	Eixo 01: A dialética da Razão	Eixo 02: A dupla face da Cultura	Eixo 03: A questão do Estado e a dominação tecnocrática
	<p>todos os autores é o tema Iluminismo ou Esclarecimento. A Dialética do Esclarecimento descreve uma dialética da razão que em sua trajetória, originalmente concebida como processo emancipatório que conduziria à autonomia e à autodeterminação, se transforma em seu contrário: em um crescente processo de instrumentalização para a dominação e repressão do homem.</p>	<p>Cultura, p. mundo das ideias e dos sentimentos elevados. Civilização, p. mundo da reprodução material. Enquanto o mundo do trabalho seguia a lógica da necessidade, impondo sofrimento e abstenção aos homens que nele se moviam, o mundo cultural permitirá posicionar a liberdade, a felicidade, a realização espiritual, se não realizadas no presente, pelos meios prometidas para o futuro.</p>	<p>frankfurtianos em três momentos, p. a concretização das mudanças estruturais que ocorrem na base econômica da sociedade capitalista desde Marx; a questão do Estado e da dominação se confunde com a crítica à razão instrumental, especialmente quando esta procura abandonar o campo meramente teórico, buscando o seu vínculo com a prática (política); e o funcionamento e legitimação nas condições atuais do capitalismo tardio.</p>
<p>Embates Teóricos</p>	<p>Kant defendia a razão como instrumento de liberação do homem. Defendia a necessidade de os homens assumirem com coragem e competência o seu próprio destino: reconhecendo que este não era ditado por forças externas (deuses, mitos, leis da natureza), nem por um karma interior. Para</p>	<p>A oposição trabalho-lazer, necessidade- liberdade, matéria-espírito, associou-se o para exterioridade-interioridade, central para a filosofia da cultura do período burguês (século XIX). A ênfase dada à dimensão subjetiva, à inferioridade dos sentimentos, aos valores espirituais. A</p>	<p>Para Meyer, Mandelbaum e Pollock (1932), a intervenção do Estado na economia estava intimamente associada à questão da manipulação das crises e do planejamento econômico. As interpretações da economia burguesa na época, atribuíam um caráter meramente conjuntu-</p>

Categorias	Eixo 01: A dialética da Razão	Eixo 02: A dupla face da Cultura	Eixo 03: A questão do Estado e a dominação tecnocrática
	<p>Adorno e Horkheimer o saber produzido pelo Iluminismo não conduzia à emancipação e sim à técnica e ciência moderna que mantêm com seu objeto uma relação ditatorial. A essência da Dialética do Esclarecimento consiste em mostrar como a razão abrangente e humanística, posta a serviço da liberdade e emancipação dos homens, se atrofiou, resultando na razão instrumental.</p>	<p>dignidade da pobreza, etc., constituía uma forma de seduzir os membros da sociedade para se contentarem com promessas ou expectativas de felicidades no mundo espiritual, sem reivindicá-las ou estendê-las também às suas condições materiais de vida. Essas condições só eram favoráveis para os detentores dos meios de produção.</p>	<p>ral ao fenômeno do intervencionismo estatal pretendiam salvar – pelo menos ao nível das aparências – a essência da ideologia econômica liberal, segundo a qual o mercado, regulado pelo mecanismo da livre concorrência, dispensava em condições normais as intervenções do Estado.</p>
Primeiro Momento	Teoria tradicional x Teoria Crítica Pensamento cartesiano x Pensamento marxista	Cultura e Indústria Cultural	O intervencionismo estatal na economia
Segundo Momento	Positivismo X Dialética	A Obra de arte, a aura e a perda da aura	Razão Instrumental e dominação tecnocrática
Terceiro Momento	Razão Sistemática x Razão Comunicativa	Da teoria crítica à teoria estética	Do Estado Liberal ao Estado Pós-Moderno

Fonte: Adaptado pelo autor de FREITAG (1994)

Adorno (1970) apud Freitag (1994) tematiza de forma mais exaustiva na obra *Dialética Negativa* o esforço perma-

nente de evitar as falsas sínteses, de desconfiar de toda e qualquer proposta definitiva para a solução de problemas, de rejeição de toda visão sistêmica, totalizante da sociedade. Para o autor, a dialética como método central da produção do conhecimento para uma teoria crítica da sociedade não possui nenhum cânone específico, não trabalha segundo regras definidas e não produz um saber que permita a prognose segura e inequívoca da realidade (ADORNO, 1970 apud FREITAG, 1994, p.48).

Habermas defende que a razão comunicativa circunscreve um conceito para o qual o questionamento e a crítica são elementos constitutivos, mas não sob a forma monológica, e sim de forma dialógica, em situações sociais em que a verdade resulta de um diálogo entre pares, seguindo a lógica do melhor argumento. A razão comunicativa se encontra no ponto de intersecção de três mundos: o mundo objetivo das coisas, o mundo social das normas e o mundo subjetivo dos afetos. Ao conceituar sociedade, o autor procura integrar duas óticas: a sistêmica e o mundo vivido (*Lebenswelt*). A esfera sistêmica contempla a realidade social na qual atua a racionalidade instrumental e técnica que é hegemônica, e é dividida em dois subsistemas: o econômico, regido pelo meio do dinheiro, e o político, regido pelo meio do poder. A esfera do mundo da vida está relacionada à dinâmica do tecido social de dentro da sociedade permitindo compreendê-la a partir do cotidiano de seus atores, de suas vivências e experiências partilhadas. A objetividade das relações sociais é dada quando há integração social, ou seja, quando um número dado de atores teve vivências e experiências comuns que constituem sua memória e história coletiva. O mundo vivido, regido pela ação comunicativa, está ameaçado em sua

sobrevivência pela interferência da razão instrumental. A interferência do subsistema estatal na esfera do mundo vivido é a burocratização, e a do subsistema econômico, a monetarização. Essas duas usurpações são responsáveis pelas patologias do mundo vivido (FREITAG, 1994).

2.2 Estudos críticos e emancipação em organizações Sociais

O estudo da emancipação em organizações sociais tem entre suas fontes principais a teoria da ação comunicativa de Habermas (1987). O autor, na linha da Escola de Frankfurt, amplia a noção do agir racional, por meio da crítica da predominância da racionalidade instrumental, estabelecendo três tipos principais: a ação instrumental, que procura a maximização dos resultados nos objetivos estabelecidos, a ação normativa, baseada numa ética compartilhada pelo grupo e, finalmente, a ação comunicativa, que visa ao acordo a partir da argumentação racional (BARROS, 2001).

O papel da comunicação é, então, na sua teoria, central para a explicação dos fenômenos sociais e a ação comunicativa aparece como modelo de ação que permitiria o desenvolvimento de um projeto emancipador. Na valorização da autonomia individual, da liberdade de expressão, de uma troca de experiência igualitária e participativa, ele funda a base teórica para a compreensão dos sistemas sociais fundados no compartilhamento e na emancipação do indivíduo, bases de uma gestão emancipadora (BARROS, 2001).

No Brasil, o sociólogo Guerreiro Ramos traz a discussão da emancipação para o ambiente organizacional. Ramos, por meio da sua noção de razão substantiva, critica as ciências sociais de forma geral e as teorias administrativas de forma

específica. Então a partir da superação de uma sociedade centrada no mercado – identificada com o comportamentalismo, com o evolucionismo, com o formalismo, ele propõe dois projetos distintos. O primeiro envolve o modelo paraeconômico multidimensional de sociedade e o segundo a crítica conceptual e a elaboração de um novo modelo de análise organizacional (RAMOS, 1981).

A teoria da organização é ingênua. Assume esse caráter porque se baseia na racionalidade instrumental inerente à ciência social dominante no Ocidente. Na realidade, até agora essa ingenuidade tem sido o fator fundamental de seu sucesso prático. Todavia, cumpre reconhecer agora que esse sucesso tem sido unidimensional e, como será mostrado, exerce um impacto desfigurador sobre a vida humana associada. Não é esta a primeira vez em que, em razão de considerações teóricas, se é levado a condenar aquilo que funciona na vida social prática. De fato, 40 anos atrás Lorde Keynes observou que o desenvolvimento econômico decorreu da avareza, da usura, da precaução – tudo isso coisas que ele desprezava. Concluiu ele, todavia, que, “por mais algum tempo” precisavam eles continuar “a ser os nossos deuses”, porque “somente elas podem fazer sair do túnel da necessidade econômica”. No contexto das precárias condições que se esperava fossem ainda perdurar por algum tempo, Keynes recomendou que se “fizesse de conta, para nós mesmos e para todo mundo, que o certo é errado e o errado é certo; porque o errado é útil e o certo não é (RAMOS, 1981, p.1)

Neste projeto organizacional, Ramos levanta alguns pontos básicos para uma abordagem substantiva das organizações. Primeiramente procura desenvolver uma crítica ao

aspecto ideológico da racionalidade instrumental e da organização formal econômica fruto desta, diferenciando-a da racionalidade humana e da organização substantiva. Em seguida, ele busca evitar a visão mecanomórfica da atividade produtiva humana fazendo a distinção entre trabalho e ocupação. E, finalmente, ele procura valorizar o papel das interações simbólicas como fundamentais à realização individual e opostas às ações econômicas.

Ramos (1981) apresenta uma mudança total na concepção de substantividade. Esse autor, na linha de Habermas (1987), coloca em evidência a ação de sujeitos capazes na formação de uma comunidade substantiva, emancipadora. Então vê-se a transição da teoria crítica substantiva passar de uma abordagem culturalista, que privilegia o aspecto determinista das relações sociais, a uma abordagem acionalista, na qual a alternativa à lógica capitalista é um objetivo assumido pelo sujeito enquanto ator racional.

Para Ramos (1981), Weber (1968) salientou que a racionalidade formal e instrumental (*Zweckrationalitat*) é determinada por uma expectativa de resultados, ou “fins calculados” (WEBER, 1968 apud RAMOS, 1981, p. 5). A racionalidade substantiva, ou de valor (*Wertrationalitat*), é determinada independentemente de suas expectativas de sucesso e não caracteriza nenhuma ação humana interessada na “consecução de um resultado ulterior a ela” (WEBER, 1968, apud RAMOS, 1981 p. 5). Nessa conformidade, Weber descreve a burocracia como empenhada em funções racionais, no contexto peculiar de uma sociedade capitalista centrada no mercado, e cuja racionalidade é funcional e não substantiva, esta última constituindo um componente intrínseco do ator humano (RAMOS, 1981).

As organizações para Ramos (1981) são sistemas cognitivos; os membros de uma organização em geral assimilam, interiormente, tais sistemas e assim, sem saberem tornam-se pensadores inconscientes. Mas o pensamento organizacional pode mesmo passar a ser consciente e sistemático, quando articulado de maneira fundamentalista. “Esse tipo de pensamento é característico de *teóricos*, que articulam o sistema cognitivo inerente a um tipo particular de organização como sendo um sistema normativo e cognitivo geral” (RAMOS, 1981, p.30).

Para Alvesson e Deetz (1998), o crescimento no tamanho das organizações, a rápida implementação das tecnologias de comunicação / informação, a globalização, a mudança na natureza do trabalho, a redução da classe trabalhadora, os conflitos de classe menos evidentes, a profissionalização da força de trabalho, as economias em estagnação, os problemas ecológicos e sociais espalhados pelo mundo todo e os mercados turbulentos são todos parte de um contexto contemporâneo que exige uma resposta diferenciada da pesquisa. Os estudos críticos na área organizacional são balizados por quatro desenvolvimentos específicos do pensamento ocidental: (1) a relação poder / conhecimento que surge com o perspectivismo de Nietzsche; (2) um construcionismo não dualista devido à experiência e à linguagem que surge com a hermenêutica fenomenológica e com o estruturalismo linguístico; (3) uma teoria de conflito social historicamente embasada em Marx e, (4) um sujeito humano complexo, que vem de Freud.

O primeiro desafiou qualquer fundamento possível do conhecimento: todo conhecimento reivindica como referência primária as comunidades sociais eivadas de relações de

poder específicas, em lugar de um mundo de essências ou objetos de conhecimento. O segundo situou todas as perspectivas dentro de contextos sociais/históricos/linguísticos específicos: a intersubjetividade que precede qualquer subjetividade ou objetividade é estruturada em formas inteligíveis. O terceiro removeu a inocência das perspectivas social/histórico/linguísticas ao posicioná-las dentro de divisões sociais materialmente produzidas, e negou qualquer desenvolvimento histórico unitário homogêneo. E o quarto forneceu um sujeito complexo, guiado por conflitos e frequentemente alienado, em lugar de uma pessoa consciente, unitária, autônoma, desafiando, assim, qualquer pretensão e uma racionalidade simplória e uma identidade clara e fixa. Juntas, as pessoas, as realidades e as relações sociais se tornam constructos não essenciais, estruturados sob condições específicas de poder e contestação, e preenchidos com opacidades, contradições e supressão de conflito. Estes diferentes conceitos proporcionam as ferramentas historicamente específicas para encontrar os discursos dominantes da época (ALVESSON e DEETZ, 1998, p.230).

Os teóricos críticos, especialmente Habermas (1987), enfocam as potencialidades positivas não realizadas do Iluminismo. Forças diferentes têm utilizado seu poder e suas vantagens para garantir novas formas de tutela, frequentemente, de caráter consensual. Em relação à discussão referente aos estudos da organização, os teóricos críticos têm focado na distorção e no estreitamento do discurso histórico por meio da reificação, da universalização de interesses de segmentos sociais, da dominação da racionalidade instrumental e da hegemonia. De modos diferentes, eles esperam recuperar um processo racional pelo entendimento social –

histórico – político do construcionismo, uma concepção mais ampla de racionalidade, a inclusão de mais grupos na determinação social, e superando sistematicamente a comunicação distorcida. O ponto central disto é a crítica de dominação e os modos pelos quais aqueles subjugados participam ativamente da própria subjugação. Ao intelectual politicamente astuto está determinado um papel ativo na produção de um entendimento esclarecido. A esperança é prover foros tais, que segmentos deferentes da sociedade e interesses humanos diferentes possam fazer parte de um diálogo histórico melhor, mais moral, de modo que cada um possa contribuir igualmente para as escolhas, visando a produzir um futuro para todos (ALVESSON e DEETZ, 1998).

A meta central da teoria crítica nos estudos da organização tem sido criar sociedades e lugares de trabalho livres de dominação, em que todos os membros têm igual oportunidade para contribuir para a produção de sistemas que venham ao encontro das necessidades humanas e conduzam ao progressivo desenvolvimento de todos. Os estudos têm focado externamente a relação de organizações na sociedade, enfatizando os possíveis efeitos sociais de colonização de outras instituições e o domínio ou destruição da esfera pública, e, interiormente, no domínio do raciocínio instrumental, do cerceamento do discurso, e processos de consentimento no local de trabalho. Como indicado, os pesquisadores críticos tendem a entrar em seus estudos com todo um conjunto de compromissos teóricos que os ajudam a pesquisar analiticamente situações de domínio e distorção. Organizações são amplamente vistas como espaços políticos e, assim, as teorias sociais em geral e, especialmente, as teorias de tomada de de-

cisão na esfera pública, são vistas como apropriadas (ALVESSON e DEETZ, 1998).

De acordo com os autores, Habermas (1984) separa dois processos de aprendizagem e formas de racionalidade históricos: o tecnológico-científico-estratégico, associado ao mundo do sistema, e o comunicativo-político-ético, associado ao mundo vivido, e tenta contribuir para este último. Ele argumenta a favor de uma melhoria sistemática do mundo vivido por meio de uma concepção expandida de racionalidade que foca na criação e recriação de padrões de significado. O mundo vivido pode ser considerado como completamente racional – em vez de instrumentalizado ou planejado – à medida que permite interações que são guiadas por entendimento comunicativamente alcançado, em vez dos imperativos do mundo do sistema - tais como aqueles dependentes do código do dinheiro ou do poder formal – ou pela reprodução não reflexiva de valores culturais tradicionais (HABERMAS, 1984 apud ALVESSON e DEETZ, 1998).

Para Habermas, (1984 apud ALVESSON e DEETZ, 1998, p.243) “o entendimento comunicativamente alcançado é dependente da comunicação não distorcida, da presença da discussão livre baseada na boa vontade, argumentação e diálogo”. Na base da discussão racional não distorcida, Habermas assume que o consenso pode ser alcançado levando-se em conta os estados presente e desejável. Ele sustenta que na própria linguagem e no modo como é usada existem certas condições para alcançar este ideal: a perspectiva e o desejo de ser entendido e acreditado e a esperança de que outros aceitarão os argumentos postos e outras proposições. Sem tais expectativas e ambições, serão de pouca ajuda esses argumentos ou discussões. A comunicação não distorcida proporciona a base para a mais alta (ou talvez a mais

ampla, mais reflexiva) forma de racionalidade, denominada racionalidade comunicativa. Aqui não é poder, status, prestígio, ideologia, manipulação, regra dos peritos, medo, insegurança, mal entendido ou qualquer outra forma de dano que fornece uma base para as ideias envolvidas. A tomada de decisão passa a ser baseada na força do bom e do bem fundamentado argumento que provém de um foro aberto, em lugar da autoridade, tradição, ideologia, ou exclusão de participantes.

Este conceito de racionalidade comunicativa carrega consigo conotações baseadas, em última instância, na experiência central da força de uma fala argumentativa desprovida de constrangimentos, unificadora, geradora de consenso, na qual diferentes participantes superam suas visões meramente objetivas e, devido à mutualidade de convicção racionalmente motivada, asseguram-se ao mesmo tempo da unidade do mundo objetivo e da intersubjetividade do seu mundo vivido” (HABERMAS, 1984 apud ALVESSON e DEETZ, 1998, p.244).

Habermas (1983) defende que as estruturas normativas não seguem simplesmente a linha de desenvolvimento do processo de produção, nem obedecem simplesmente ao modelo dos problemas sistêmicos, mas têm – ao contrário – uma história *interna*. O autor argumenta que ações racionais com relação ao fim podem ser consideradas sob dois aspectos diversos: o da eficácia empírica dos meios empregados e o da consistência da escolha entre meios adequados. Ações e sistemas de ações podem ser racionalizados sob ambos os aspectos. A racionalidade dos meios exige um saber empírico tecnicamente utilizável; a racionalidade das decisões exige a explicitação e a consistência interna dos sistemas de valores e das máximas decisionais, assim como a correta dedução dos

atos de escolha. Fala-se de agir estratégico no caso de alternativas concorrentes, sempre que elas sejam determinadas pela intenção de influenciar as decisões da outra de modo racional com relação ao fim, orientando-se, portanto, tão somente para o próprio sucesso.

Na visão de Habermas (1983, p.32-33), “ao contrário do agir racional com relação ao fim, o agir comunicativo orienta-se, entre outras coisas, no sentido do respeito a normas intersubjetivamente válidas”. No agir comunicativo, pressupõe-se a base de validade do discurso. As pretensões de validade universal (verdade, justiça, veridicidade), que pelo menos implicitamente são colocadas e reciprocamente reconhecidas pelos interessados, tornam possível o consenso que serve de base para o agir comum. O agir estratégico permanece indiferente às suas condições motivacionais, enquanto as premissas consensuais do agir comunicativo podem tornar seguras certas motivações. Por isso, as ações estratégicas devem ser institucionalizadas, ou seja, colocadas dentro de normas intersubjetivamente vinculantes, as quais garantem a realização das condições motivacionais. Também nesse caso, pode-se ainda estabelecer uma separação entre o aspecto do agir racional com relação ao fim (aspecto de tarefa) e o quadro do agir comunicativo guiado por normas. No agir racional com relação ao fim, o único pressuposto é que todo sujeito de ação siga por si mesmo (monologicamente) determinadas preferências ou máximas decisórias, independentemente de concordar ou não, nisso, com outros sujeitos de ação (HABERMAS, 1983).

O agir comunicativo não pode ser racionalizado nem sob o aspecto técnico dos meios escolhidos, nem sob o aspecto estratégico da escolha dos meios, mas apenas sob o as-

pecto prático-moral da capacidade de entender e de coordenar do sujeito de ação, bem como da possibilidade de justificação no que se refere à norma de ação. Para Habermas (1983), enquanto a racionalização do agir racional em relação ao fim depende da acumulação de saber verdadeiro (verdadeiro empírica ou analiticamente), o aspecto passível de racionalização do agir comunicativo não tem nada a ver com a verdade proposicional, mas tem muito em comum com a veridicidade das exteriorizações intencionais e com a justeza das normas. A racionalidade do agir orientado para o acordo (ou consenso) mede-se então pelos seguintes critérios de acordo com Habermas (1983):

Se um sujeito, em suas ações, exterioriza de modo verídico as suas intenções (ou se engana a si mesmo e aos outros sobre o fato de que a norma de ação está tão pouco de acordo com suas necessidades que faz surgir conflitos que devem ser afastados, suspendendo inconscientemente bloqueios internos à comunicação);

Se ocorrer efetivamente a pretensão de validade ligada às normas de ação e reconhecida de fato (ou se o contexto normativo existente, não expressando interesses públicos de generalização ou de compromisso, pode por isso ser estabilizado em sua validade factual somente enquanto os interessados são impedidos, por meio de imperceptíveis barreiras comunicativas, de verificar discursivamente a pretensão de validade normativa).

A distinção categorial entre agir racional com relação ao fim e agir comunicativo permite separar os aspectos sob os quais as ações podem ser racionalizadas. Assim como os processos de aprendizagem não se explicitam apenas na di-

menção do pensamento objetivante, mas também na convicção prático-moral, do mesmo modo a racionalização do agir não se traduz apenas em forças produtivas, mas – por meio da mediação da dinâmica dos movimentos sociais – em formas de integração social. As estruturas de racionalidade não se materializam apenas nos mecanismos do agir racional com relação ao fim – e, portanto, em tecnologias, estratégia, organizações e qualificações, mas também nas mediações do agir comunicativo, nos mecanismos que regulam os conflitos, nas imagens do mundo, nas formações de identidade. As estruturas normativas funcionam como facilitadoras de caminhos para evolução social, já que novos princípios de organização social significam novas formas de integração social; e essas, por seu turno, tornam possível a implementação das forças produtivas existentes ou a produção de novas, bem como o aumento da complexidade social (HABERMAS, 1983).

Tenório (2002) defende o protagonismo social e a cidadania deliberativa como formas de emancipação das organizações não-governamentais. Para o autor, este tipo de discussão é pautado pela sequência linear *Estado - Sociedade e capital-trabalho*. Entretanto, na sua perspectiva de estudo, propositadamente, focaliza a relação invertendo a posição dessas categorias de análise: *Sociedade – Estado e trabalho – capital*. Essa mudança de posição dos temas não contribui, substantivamente, para uma análise dos fenômenos políticos, sociais e econômicos por eles gerados. No entanto, ao tomar como premissa que o estudo deve partir da ótica da *Sociedade* e da ótica do *trabalho*, o autor acredita mudar o enfoque de quem deve ser o protagonista no processo dessas relações – a *cidadania*. “Portanto, o cidadão é o sujeito privilegiado de

vocalização daquilo que interessa à Sociedade nas demandas ao Estado e daquilo que interessa ao trabalho na interação com o capital. Isto é, a cidadania é vista não apenas como a base da soberania de um Estado - nação, mas também como expressão do pleno exercício de direitos exigíveis em benefício da pessoa humana e da coletividade” (TENÓRIO, 2002, p.114).

Tenório (2002), categorizou em duas tipologias a gestão organizacional nos espaços institucionalizados das ONGs: gestão social e gestão estratégica. O autor buscou balizamentos teóricos nos estudos de Habermas (1987) sobre a ação social. Habermas (1987), da segunda geração frankfurtiana, concorda que a razão instrumental dificulta a autonomia social dos indivíduos à medida que o mundo da vida, substância estruturante da razão da pessoa humana, é submetido à razão funcional por meio de ações estratégicas. Os componentes estruturais do mundo da vida são: a cultura (conhecimento), a sociedade (ordem legítima) e a personalidade (identidade individual). Habermas (1987, apud TENÓRIO, 2002, p.119) define *cultura como* “acervo de saber, em que os participantes na comunicação se abastecem de interpretações para entender-se sobre algo no mundo”. O autor intitula sociedade as ordenações legítimas através das quais os participantes na interação regulam suas pertinências a grupos sociais, assegurando com isso a solidariedade. E por personalidade, Habermas entende as competências que permitem um sujeito ser capaz de linguagem e de ação, isto é, que o capacitam a tomar parte no processo de entendimento e para afirmar neles sua própria identidade (HABERMAS, 1987 apud TENÓRIO, 2002, p.119).

Para Tenório (2002), a reconstrução por Habermas da

perspectiva marxista da história do gênero humano foi importante para a formulação do seu conceito de racionalidade comunicativa. A hierarquia do *homo sapiens*, segundo Habermas, fundamenta-se no reconhecimento intersubjetivo (comunicativo) de expectativas de comportamento, por meio de papéis sociais possíveis. A intenção do autor é mostrar os problemas gerados pela racionalização da sociedade, por meio do conceito de ação social que é desenvolvido a partir das seguintes tipologias: teleológica, estratégica, normativa, dramatúrgica e comunicativa (TENÓRIO, 2002, p.121).

Quadro 4 - Dinâmicas da Ação Social, segundo Habermas (1987)

Fonte: Adaptado pelo autor de Tenório (2002, p.122)

Frases Norteadoras - Tipologias de Ação Social, segundo Habermas (1987)
Ação Teleológica é aquela cuja racionalidade de meios é projetada por uma pessoa para alcançar um objetivo. No entanto, ela será estratégica ou teleológica-estratégica, quando a decisão ou comportamento de pelo menos um indivíduo é afetada pelo cálculo da relação meio-fim. Numa ação estratégica os atores se relacionam uns com os outros, vendo-os como meios ou impedimentos para a realização de seus objetivos;
Já em uma normativa, os atores desenvolvem a ação de acordo com as normas e valores compartilhados pelo grupo ao qual são submetidos os interesses pessoais;
No processo de ação dramatúrgica o ator se posiciona, apresenta-se perante os outros como uma personagem, procurando projetar uma imagem.
A ação comunicativa, ação social mais importante na perspectiva habermasiana, é aquela em que duas ou mais pessoas procuram chegar a razão, ao entendimento sobre determinado objetivo.

Para Tenório (2002), esses cinco conceitos de ação social interagem. Eles podem ocorrer simultaneamente entre diferentes atores nos seus distintos níveis de decisão e execução. O autor trabalha o conceito de ação estratégica em opo-

sição ao da ação comunicativa pelos seguintes motivos: porque a ação estratégica, como afirma o próprio Habermas, amplia o conceito de ação teleológica quando no cálculo que o ator faz de seu êxito intervém a expectativa de decisões de ao menos outro ator que também atua com vistas à realização de seus próprios propósitos. Este modelo de ação é interpretado de forma estritamente utilitarista; então se supõe que o ator eleja e calcule meios e fins do ponto de vista da maximização da utilidade ou de expectativas de utilidade.

De acordo com Tenório (2002), as ações tipo normativas e dramático, quando ocorrem dentro dos sistemas sociais organizados, se dão sob o imperativo categórico da razão funcional implementada por meio de ações orientadas para o futuro, portanto, do cálculo-de-meios-e-fins do ponto de vista da maximização da utilidade ou de expectativa de utilidade. Assim a expressão ação estratégica – ação racional voltada para o êxito, será antitética à ação comunicativa – ação racional voltada para o entendimento. Tipologias de ação que contribuirão para originar os conceitos de gestão estratégica e gestão social. O autor as define da seguinte forma (TENÓRIO, 2002, p.123-124):

1) Gestão estratégica é um tipo de ação social utilitarista, fundada no cálculo de meios e fins e implementada através da interação de duas ou mais pessoas na qual uma tem autoridade formal sobre a (s) outra (s). Por extensão, este tipo de ação gerencial é aquele no qual o sistema-empresa determina as suas condições de funcionamento e o estado se impõe sobre a sociedade. É uma combinação de competência técnica com atribuição hierárquica, o que produz a substância do comportamento tecnocrático. A tecnocracia desen-

volve-se a partir das seguintes suposições: a) o Estado, a sociedade e as organizações são sistemas técnicos ou simplesmente, são sistemas no sentido genérico que a expressão adquiriu; b) conseqüentemente, de maneira mais latente ou mais manifesta, tais “sistemas” são configurados e orientados segundo os princípios e os objetivos próprios da razão técnica (instrumental), a qual chega a identificar-se com a razão política ou até com a razão de uma maneira geral; c) os conhecimentos adequados a configuração e direção do Estado, do sistema político e das organizações, de acordo com a razão técnica, são proporcionados por disciplinas setoriais ou multisetoriais, cujas conclusões são válidas e aplicáveis a diferentes sistemas; d) para cada problema, existe a solução ótima, *the best one way*, perante a qual não há discrepância razoável, o que, se é certo, excluiria os antagonismos ideológicos ou de interesses; o que conduz à e) absorção ou adaptação da estrutura político-institucional às exigências estruturais da razão técnica; e f) sua operação desenvolve-se através de um modelo (TENÓRIO, 2002, p.124).

2) A Gestão social contrapõe-se à gestão estratégica à medida que tenta substituir a gestão tecnoburocrática, monológica, por um gerenciamento mais participativo, dialógico, no qual o processo decisório é exercido por meio de diferentes sujeitos sociais (TENÓRIO, 2002, p.125). Uma gestão social dialógica desenvolve-se segundo o pressuposto do agir comunicativo, “...quando os atores tratam de harmonizar internamente seus planos de ação e de só perseguir suas respectivas metas sob a condição de um acordo existente ou a se negociar sobre a situação e as conseqüências esperadas (...) o modelo estratégico da ação pode se satisfazer com a descrição de estruturas do agir imediatamente orientado para o sucesso, ao

passo que o modelo do agir orientado para o entendimento mútuo tem que especificar condições para um acordo alcançado comunicativamente sob as quais alter pode integrar suas ações à do ego". (HABERMAS, 1989 apud TENÓRIO, 2002, p.126). Portanto, no contexto da gestão social orientada pela racionalidade comunicativa, os atores, ao fazerem suas propostas, não podem impor suas pretensões de validade sem que haja um acordo alcançado comunicativamente no qual todos os participantes exponham suas argumentações.

No processo de gestão social, acorde com o agir comunicativo – dialógico, a verdade só existe se todos os participantes da ação social admitem sua validade, isto é, verdade é a promessa de consenso racional ou a verdade não é uma relação entre o indivíduo e a sua percepção do mundo, mas sim um acordo alcançado por meio da discussão crítica, da apreciação intersubjetiva. Enquanto no processo de gestão estratégica, harmônico com o agir estratégico, monológico, uma pessoa atua sobre outra(s) para influenciar a continuação intencional de uma interação – neste tipo de ação a linguagem é utilizada apenas como meio para transmitir informações sobre uma ação comunicativa, dialógica, um indivíduo procura motivar racionalmente o outro para que este concorde com sua proposição – neste tipo de ação a linguagem atua como uma fonte de integração social (TENÓRIO, 2002, p.127).

Kliksberg (2002, p.56) argumenta que entre fracassos comuns no campo social encontram-se os casos em que se tentou copiar receitas de *business administration*, imitando modelos da empresa privada, traçados para metas bem diferentes: maximização de aproveitamento, rotação do capital, captação de clientes etc. Também se observam as tentativas

de repetir modelos da administração pública tradicional, que podem ser apropriados em processos rotineiros, mas não são válidos para as características muito diferentes da ação no campo social.

Surge a necessidade de uma “gerência social” que deve assumir todos aqueles aspectos de outras gerências que lhe possam ser úteis, mas que deve ter um perfil próprio relacionado a suas metas particulares.[...]As ONGs têm um importante potencial em termos de flexibilidade, agilidade, compromisso, aproximação com a comunidade. Mas devem ter consciência de que, sozinhas, não produzirão mudanças profundas: para isso devem contar com apoio das políticas públicas. A realização de alianças estratégicas entre ambos e a adesão a elas de igrejas, comunidades vizinhas, associações de interesses público, universidades, setores empresariais dispostos a serem solidários, sindicatos operários e outros grupos, poderá ampliar consideravelmente os reais recursos humanos e materiais para ação social e incrementar sua eficiência. Veja-se, por exemplo, o papel do desempenho por um ator potencial dessa aliança, o voluntariado, em diversos países. Na Espanha, há pouco tempo, um grande movimento de opinião originado da juventude exigiu e conseguiu compromissos formais para aumentar de forma substancial os recursos dos países para a solidariedade internacional. Em Israel, o país do mundo com maior porcentagem relativa de trabalhadores voluntários, eles produzem em serviços sociais, principalmente, 8% do Produto Nacional Bruto (KLIKSBURG, 2002, p.61).

A emancipação das organizações sociais na dinâmica interativa das relações Sociedade-Estado-Mercado sinaliza um percurso propositivo de uma ação balizada por liberdades

substantivas. Alcançar a cidadania deliberativa, isto é, a democracia direta, enquanto pensamento utópico, alimenta esperanças de mudanças estruturais na esfera pública. Por meio de uma ação política deliberativa, o indivíduo participa de procedimentos democráticos decididos nas diferentes instâncias de uma sociedade e em diferentes papéis, definindo o seu destino social como pessoa humana, quer como eleitor, trabalhador ou consumidor, ou seja, a autodeterminação do ser humano não se dá sob a lógica do mercado mas da democracia social: igualdade política e decisória (TENÓRIO, 2002, p.130).

As organizações não-governamentais são caracterizadas: por serem localizadas fora do aparato formal do Estado; por não se destinarem à distribuição de lucros auferidos com suas atividades entre seus diretores/acionistas; por serem autogovernadas e, produzirem bens e/ou serviços de uso coletivo. Atribuir às organizações não-governamentais parte substantiva na solução de problemas estruturais, é correr o risco de transformá-las em entes públicos com necessidades de desempenho de mercado.

Sob uma perspectiva macro, a deficiência gerencial na implementação de políticas públicas pelo Estado, agravada pela escassez crônica de recursos financeiros, fomenta o caráter competitivo das organizações não-governamentais já que as mesmas têm de concorrer por recursos junto ao primeiro e/ou ao segundo setor. Sob um enfoque micro, esta demanda por recursos pode provocar também o distanciamento de sua maneira de atuar com as questões sociais, de um gerenciamento centrado na intersubjetividade da pessoa humana para aquele determinado pelo cálculo egocêntrico de meios e fins.

Capítulo 3 **Gestão de ongs: dualidades propositivas de uma racionalidade organizacional**

3.1 Gestão de Ongs: percurso teórico-conceitual

A gestão organizacional no Terceiro Setor, particularmente das ONGs, gera um debate reflexivo sobre a emergência de um processo híbrido que recebe influências de modelos adotados por organizações estatais e privadas. Os modos de transferência dar-se-iam por meio da alocação de ex-gestores do setor privado nessa área, da ação de consultores e pela incorporação de tipologias de gerenciamento de órgãos e empresas financiadores e/ou controladores das organizações não-governamentais. Para Drucker (1992), gestores com sólida formação e domínio de técnicas administrativas tornariam as práticas e políticas organizacionais no Terceiro Setor mais sistematizadas, articuladas e voltadas ao cumprimento dos objetivos propostos pelas instituições sociais.

Para Hudson (1999) até metade da década de 70, administração não era uma palavra muito usada pelas pessoas ao se referirem a organizações do terceiro setor. A administração era vista como parte da cultura do mundo dos negócios e não parecia ser apropriada para organizações orientadas por valores. Com a profissionalização crescente das organizações do terceiro setor, a linguagem e os conceitos da ciência da administração estão começando a fazer parte da realidade das entidades sem fins lucrativos que buscam desenvolvimento social nas sociedades em que atuam. Há uma consciência sobre a importância de uma gestão social eficaz para que as ações das ONGs tenham efetividade.

Uma outra questão a ser abordada é o hibridismo da gestão em ONGs atrelado ao paradigma da sustentabilidade, isto é, o fim da dependência de fontes tradicionais de financiamento. Isso implica a necessidade de diversificar fontes de financiamento, desenvolver projetos de geração de receita, profissionalizar recursos humanos e voluntariado, atrair membros sócios das organizações, estabelecer estratégias de comunicação, avaliar resultados e desenvolver uma estrutura gerencial altamente eficiente.

Para TENÓRIO (1997), os termos cliente e usuário, bastante difundidos e enfatizados por metodologias gerenciais, como a qualidade total, não se adequam às organizações não-governamentais, visto que não incorporam o conceito de cidadania à formulação, implementação e avaliação de políticas sociais. Para o autor, o conceito mais apropriado remete-se à ideia de *cidadão-beneficiário*.

De acordo com Roesch (2002), há consenso entre os estudiosos de que as práticas de gestão das ONGs devam partir dos problemas que circundam essas organizações e serem negociadas com as diferentes partes interessadas e beneficiários. Também ressalta-se as diferenças entre objetivos da gestão privada e da gestão social, sendo esta última dirigida a objetivos de longo prazo, de difícil avaliação.

Esses fatores apontam para a profissionalização das organizações não-governamentais. Para responder a essa necessidade, as fundações e organizações financiadoras passaram a investir na capacitação de seus financiados. Uma outra variável que vem gerando questionamentos na gestão de ONGs é a incorporação direta das tecnologias gerenciais aplicadas às organizações estatais e privadas. Mintzberg (1996 apud TE-

ODOSIO, 2003) comenta que a transposição de técnicas gerenciais oriundas da esfera privada não se dá de maneira linear e absoluta, esbarrando nas especificidades da gestão social. Para o autor, ferramentas administrativas privadas carregam em si conceitos e pressupostos que, em alguns casos, podem trazer distorções quanto à natureza da gestão demandada na esfera social. Para Kliksberg (1997 apud TEODOSIO, 2003), diante de um cenário atual marcado pela emergência de diferentes grupos de interesses com diferentes demandas socioeconômicas e políticas, o gestor social teria como atributos centrais a capacidade de articulação e de negociação, diferentemente do gestor privado, que se caracterizaria pela agressividade e competitividade no alcance de metas do empreendimento.

Para Coelho (2002, p.116), dois aspectos têm repercussão direta na gestão das entidades sem fins lucrativos: o primeiro é que elas devem eleger um conselho, cujos membros não podem ser remunerados direta ou indiretamente nem obter lucro com as atividades da organização; o segundo é a obrigatoriedade de um estatuto no qual estejam estabelecidas regras de funcionamento e organização interna. Segundo pesquisas realizadas pela autora, a existência do estatuto em alguns casos é proforma, apenas o cumprimento de uma exigência legal. A fórmula mais comum que a autora identificou com base nos estudos realizados em ONGs, era composta de uma assembleia geral, um conselho fiscal e uma diretoria executiva. A assembleia geral é composta pelos sócios e, eventualmente, por representantes da comunidade, e tem como competência básica aprovar as diretrizes gerais de funcionamento da entidade, eleger a diretoria executiva e o

conselho fiscal e de aprovar a prestação de contas anual apresentada pela diretoria, acompanhada do parecer do conselho fiscal. A função do conselho fiscal é o exame periódico das contas anuais apresentadas pela diretoria, por meio de balanços, à assembleia geral. Cabe à diretoria executiva o planejamento, a gestão, a execução e a avaliação das atividades desenvolvidas, estabelecendo contatos com instituições públicas e privadas com o objetivo de firmar convênios e acordos. A organização administrativa é centrada no diretor que é o interlocutor para quaisquer contatos externos da organização, além de administrar a instituição, garantindo seu funcionamento, suprimindo necessidades materiais e financeiras e organizando promoções e eventos para arrecadar recursos, sempre que necessário (COELHO, 2002, p.117).

Viviane Paternostro Melo (2002) com base em pesquisa realizada junto às organizações do terceiro setor na Bahia, apresenta as seguintes considerações:

- Ser uma organização do terceiro setor não implica atuação social;
- A autonomia, o voluntariado e/ou a não-distribuição de lucro de algumas organizações do terceiro setor são questionáveis;
- Terceiro setor não é um todo homogêneo: há uma grande diversidade organizacional;
- Há uma semelhança entre organizações do tipo *member-serving* (ex: sindicatos) e organizações de interesse público/coletivo;
- Há um alto nível de atuação em mais de uma área/serviço/público-alvo atendido, o que denota uma tentativa de atendimento integral às demandas sociais;

- Há um alto nível de relacionamento interorganizacional entre organizações do terceiro setor e outras organizações, sobretudo do próprio terceiro setor;
- Algumas organizações do terceiro setor, por si só, são interorganizações (seja envolvendo outras esferas – ex: fundações empresariais, que ficam entre o terceiro setor e o Estado – ou seja dentro do próprio terceiro setor).

A autora evidencia a seguinte reflexão sobre a relação entre terceiro setor, mercado e Estado: “mais importante do que separar as organizações em esferas é perceber que, de fato, as três são interligadas e devem ser regidas por princípios comuns, valores éticos e práticas de gestão social. Afinal, independente da esfera, somos todos sociedade civil constituindo organizações que têm como objetivo maior – ou deveriam ter, como orientou Mary Parker Follett – a felicidade e o bem-estar da própria sociedade” (PATERNOSTRO MELO, 2002, p.98).

O’Neill (1998 apud FALCONER, 1999 p.18), defendendo o campo de *nonprofit management education* como uma área de conhecimento independente, afirma existirem “*diferenças significativas na (1) realidade organizacional das nonprofits, que as distinguem de entidades for-profit e governamentais, e portanto nos (2) conhecimentos, habilidades, atitudes e valores necessários para gerir estas organizações*”. O autor aponta oito distinções principais entre organizações do terceiro setor e outros tipos de organização, relevantes para refletir sobre o tipo de capacitação que essas entidades requerem:

Propósito/Missão: Ganhar dinheiro, para as organizações sem fins lucrativos, é subsidiário ao propósito de prover

algum bem ou serviço; enquanto para as empresas privadas, a provisão de produtos ou serviços tem por objetivo gerar dinheiro.

Valores: Todas as organizações têm valores próprios, mas em nenhum setor os valores são tão centrais ao propósito quanto no terceiro setor.

Aquisição de Recursos: Empresas normalmente obtêm recursos através da venda de produtos e serviços; órgãos governamentais obtêm a maior parcela de seus recursos através de impostos. Organizações do terceiro setor recebem dinheiro das mais variadas fontes, tais como, vendas de serviços, doações de indivíduos, *grants* de fundações, empresas e do governo, resultados de investimentos patrimoniais etc. A aquisição de recursos no terceiro setor é, portanto, uma tarefa altamente complexa e demandante de uma variedade de técnicas e conhecimento.

Bottom Line (resultado): No terceiro setor não há a mesma clareza existente no mercado quanto ao que representa um bom resultado e quais são os melhores indicadores de eficiência e eficácia.

Ambiente Legal: A legislação que incide sobre o terceiro setor difere significativamente das leis dos outros setores, particularmente no que diz respeito à aplicação dos recursos e à tributação.

Perfil do Trabalhador: No terceiro setor, uma parcela do trabalho é realizada por voluntários não-remunerados. O tipo de atividade realizada, o nível de qualificação dos trabalhadores e a forma de remuneração diferem no terceiro setor da realidade do Mercado e do Estado.

Governança: A estrutura de poder e tomada de decisão no terceiro setor atribui um papel importante ao conselho da

entidade, formado por voluntários que não devem se beneficiar dos resultados da organização. A relação entre o conselho e o corpo profissional tende a ser mais próxima do que ocorre no Estado e no Mercado.

Complexidade Organizacional: O'Neill argumenta que uma *nonprofit* é tipicamente mais complexa do que uma organização empresarial, no tipo e variedade de serviços prestados, na relação com múltiplos públicos, na dependência de fontes variadas de recursos e outras dimensões.

Roesch (2002) apresenta considerações importantes sobre alguns delineamentos da gestão de ONGs. Para a autora, no âmbito Internacional, as ONGS expressam relutância em adotar práticas gerenciais enquanto outras procuram soluções prometidas pelos especialistas na área de gestão que emergiram no setor privado. A relutância dá-se por meio de diferentes argumentos: (1) uma cultura organizacional voltada para a ação; (2) a crença de que os recursos devem ser despendidos no trabalho com os pobres, em lugar de financiar despesas administrativas indiretas; (3) posição ideológica de que a gestão é algo usado por organizações do setor privado com o objetivo de explorar, oprimir ou discriminar pessoas; (4) a preferência por estruturas pequenas, informais, para lidar com os aspectos gerenciais quando aparecem; e (5) o fato de que o ímpeto de pensar em gestão tem sido guiado pelas agências doadoras.

No Brasil, o papel das ONGs está em transformação. Elas nasceram nos anos 70, como movimentos sociais relativos a direitos civis e combate à pobreza, operando fora do *establishment*, com uma atitude altamente crítica em relação ao Estado e ao setor privado. Hoje, sofrem pressões para buscar novas formas de sustentação financeira e reduzir sua dependência das agências financiadoras internacionais (cujos

recursos estão sendo redirecionados para outros contextos), e, para tanto, têm necessidade de fortalecer relações com outros organismos privados ou estatais. Por outro lado, há, agora, mais espaço para a sua expansão, dada a tendência de descentralização na gestão das políticas sociais (desde a Constituição de 1988) pelo Estado. O desafio, portanto, é encontrar formas de gestão que se adequem às particularidades dessas organizações, sua história, seu papel na sociedade, permitindo fazer o seu trabalho, mantendo seus próprios valores e prioridades (Roesch, 2002).

Para Armani (2003), uma outra questão emergente referente à gestão de ONGs é a Sustentabilidade Institucional das mesmas. Na visão do autor, o primeiro avanço conceitual diz respeito ao reconhecimento de que a sustentabilidade, para organizações como as ONGs, jamais significará que elas consigam se sustentar financeiramente sem uma proporção relevante de recursos doados a fundo perdido; isto é, a sustentabilidade desse tipo de organização vai sempre combinar, na melhor das hipóteses, uma capacidade para obter receitas próprias de forma regular (contribuição de sócios e de rede de amigos, prestação de serviços de forma remunerada, venda de produtos), com a capacidade de acessar fontes de financiamento públicas, privadas e não-governamentais nacionais e internacionais.” *Um segundo avanço conceitual é relativo ao fato de que a sustentabilidade não diz respeito à dimensão da sustentação financeira de uma organização, mas sim, a um conjunto bem mais amplo de fatores de desenvolvimento institucional cruciais para êxito continuado de uma ONG*” (ARMANI, 2003, p.142).

Em um ensaio publicado neste ano no site da Abong, Armani (2005) comenta que, diante de tantas mudanças em

seu contexto de atuação, as ONGs vêm sendo forçadas a rever sua estrutura, seus organogramas, seu processo decisório, as formas de relação com os beneficiários e suas formas de coordenação do trabalho, além de aperfeiçoar os instrumentos de gestão propriamente administrativa e financeira. O grande desafio para essas organizações reside em construir novos formatos institucionais que combinem os tradicionais elementos de informalidade e democracia interna, típicos das ONGs brasileiras, com novos patamares de eficiência organizacional, transparência e responsabilidade pública (*'accountability'*).

Para o autor, a reconfiguração da cooperação internacional com o Brasil e as novas oportunidades de captação de recursos nacionais, públicos e privados, têm desafiado as ONGs brasileiras a um processo crescente de nacionalização. Qualificar suas parcerias internacionais na Europa, adaptar-se ao *modus operandi* das fundações norte-americanas, acessar fundos públicos federais, estaduais e municipais, captar recursos de fontes privadas de financiamento e desenvolver a geração de recursos próprios pela venda de serviços são desafios que têm exigido enorme capacidade institucional de inovação e flexibilidade. A sistematização e a maior socialização de tais experiências poderiam contribuir grandemente para o avanço da sustentação das ONGs (ARMANI, 2005).

Armani (2003) retroalimenta o debate sobre a sustentação das ONGs quando a inter-relaciona com a questão dos parâmetros éticos, culturais, políticos e técnicos que governam as concepções e formas como a sociedade enfrenta a problemática da pobreza e da desigualdade e da promoção do desenvolvimento.

Quadro 5 - Principais indicadores de sustentabilidade institucional das ongs

Indicadores de Sustentabilidade das ONGs referentes ao nível organizacional, segundo Armani (2003)

- 1) Capacidade de geração/capacitação de recursos em relação às necessidades (anuais ou trienais) de recursos da organização;
- 2) Índice de diversificação das fontes de apoio, tanto em número como no tipo de financiadores;
- 3) Proporção das receitas não vinculadas (oriundas de geração própria e de apoios de caráter institucional) em relação às receitas vinculadas (apoios específicos a programas, projetos);
- 4) Grau de dependência em relação a recursos de origem internacional (no longo prazo, a organização é tanto mais sustentável quanto maior for a proporção de recursos acessados no próprio país);
- 5) Nível e tipo de condições (políticas e técnico-gerenciais) e expectativas expressas pelo financiador (em relação à autonomia da ONG);
- 6) Densidade das relações com financiadores e grau de interlocução sobre tendências institucionais e escolha estratégicas mútuas;
- 7) Grau de desenvolvimento e qualidade dos instrumentos de accountability e de demonstração de resultados da organização;
- 8) Nível de desenvolvimento institucional interno: grau de relevância social contextualizada da missão e da estratégia de intervenção institucional; grau de compartilhamento da identidade e da missão e/ou nível de tensão e de conflitos; grau de estabilidade e efetividade das estruturas e modos de governança institucionais; capacidade e parâmetros para gestão estratégica, e perfil ético-político, qualificação técnica e índice de rotatividade de recursos humanos;
- 9) Nível de desenvolvimento institucional ampliado: credibilidade da organização perante seu público beneficiário, movimentos sociais, órgãos públicos, outras ONGs, fundações sociais, universidades, empresas, agências de cooperação; capacidade para deflagrar e/ou influenciar processos de mobilização social e de impactar a agenda pública e as políticas públicas, e capacidade

Indicadores de Sustentabilidade das ONGs referentes ao nível organizacional, segundo Armani (2003)

para estabelecer diálogo, parcerias e trabalho conjunto com outras instituições (ARMANI, 2003, p.149).

Fonte: Adaptado de Armani (2003)

A relação institucional das ONGs com seus *stakeholders* alimenta o debate relacional dependência *versus* independência, autonomização x influência. Sem dirimir dualidades, mas potencializando unicidades, os mecanismos de financiamento público as ONGs em nosso país ainda são caracterizadas pela interferência político-partidária, pelo corporativismo e pelo tecnocracismo. É limítrofe a atuação das ONGs na promoção de ações públicas de caráter propositivo ou de crítica a determinadas políticas do governo. Na realidade, a maioria dos convênios públicos com ONGs as categorizam como entes prestadores de serviços complementares e ou ampliadores da política pública. A questão do desenvolvimento institucional das ONGs, numa perspectiva sustentável e protagonista, passa a depender de uma mudança drástica e cultural nas estruturas do poder público e da desalienação da sociedade civil, no tocante à efetiva validação dos direitos sociais.

3.2 Gestão social e abordagem substantiva das organizações não-governamentais

Para Carvalho (1999, p.19), a gestão social refere-se à gestão das ações sociais públicas. “A gestão social é, na realidade, a gestão das demandas e necessidades dos cidadãos. A política social, os programas sociais, os projetos são canais e respostas a estas necessidades e demandas”. As prioridades

contempladas pelas políticas públicas são decididas pelo Estado, mas nascem na sociedade civil. Atualmente, assiste-se a mudanças significativas nos padrões de governança e governabilidade de políticas públicas sociais.

Há uma nova interdependência que fragiliza o conhecido modelo institucional que é o Estado-Nação, no campo da política econômica e social, tornando quase compulsório e consensual um movimento externo, em direção à formalização e integração em blocos econômicos, e um movimento interno, de descentralização, flexibilização e fortalecimento da sociedade civil para compor um novo pacto e condições de governabilidade. (CARVALHO, 1999, p.23).

A descentralização, a participação, o fortalecimento da sociedade civil pressionam por decisões negociadas, por políticas e programas controlados por fóruns públicos não-estatais, por uma execução em parceria e, portanto, publicizada. As ONGs são protagonistas desse novo processo atuando em parceria com o setor público, formando redes, facilitando a concertação social e o diálogo intersetorial; fazendo advocacy; interconectando serviços complementares, comunidades locais, organizações governamentais e não-governamentais, empresas, comunidades locais, regionais, nacionais, mundiais; articulando parcerias e ações multisetoriais; mobilizando vontades, adesões e implementando pactos de complementaridade entre atores sociais, organizações, projetos e serviços. (CARVALHO, 1999)

A gestão social norteia a governança democrática das ONGs, contribuindo para a construção de um espaço institucional fortalecido pelo compromisso com a inclusão social e o desenvolvimento humano. A efetividade social que está

atrelada à melhoria da qualidade de vida da população e à práxis comunitária passa a ser uma variável de construção de uma gestão substantiva, emergente da ambiência das ONGs. A ética social e o envolvimento com questões humanitárias exercem influências nas relações intraorganizacionais das ONGs. A retórica da igualdade social e da participação precisa estar conectada às práticas cotidianas.

Uma tipologia emancipatória da gestão organizacional das ONGs, espaços institucionalizados da sociedade civil e das especificidades do gerenciamento do trabalho social que requer uma práxis participativa de envolvimento das pessoas nos processos decisórios e nas ações decorrentes, sinalizam uma nova racionalidade na administração de organizações da sociedade civil, diferente da visão instrumental e funcionalista da gestão privada, segundo a lógica de mercado.

Um questionamento atual na área da administração é qual a tipologia de racionalidade organizacional que caracteriza a gestão do trabalho social desenvolvida pelas organizações não-governamentais. No desenvolvimento da Teoria das Organizações, a questão da racionalidade sempre foi subsidiária das discussões dos campos da filosofia e da economia. Uma vez que a Teoria das Organizações toma por objeto, predominantemente, organizações econômicas, ocorreu, como era de esperar, que prevalecessem modelos e teorias que dependem da “razão ou racionalidade motivada pelos fins – a racionalidade instrumental” (WEBER, 1967). Weber foi, de fato, o primeiro pensador a tratar da questão da racionalidade nas organizações, ao analisar a organização burocrática e a preponderância, nesse tipo de organização humana, da racionalidade instrumental. Os movimentos de contestação dos anos 60 e 70 disseminaram a crítica mais contundente à

racionalidade instrumental e com a crítica disseminaram-se também algumas formulações alternativas aos tipos organizacionais gerados pela crítica à racionalidade instrumental, dando corpo a teorias que procuram formas organizacionais baseadas em uma racionalidade substantiva (SATOW, 1975).

O conceito de racionalidade, classicamente, revestira-se sempre de nuances éticas, e chamar um homem ou uma sociedade de racional significava “*reconhecer sua fidelidade a um padrão objetivo de valores postos acima de quaisquer imperativos econômicos (...) a racionalidade aristotélica e a racionalidade instrumental pertencem a duas esferas qualitativas da existência humana, e a racionalidade de Aristóteles não pode ser criticada da perspectiva de Simon, a menos que o autor de Administrative Behaviour queira, realmente, dizer que a racionalidade instrumental é a única que se pode conceber, o que é uma posição claramente errada.*” (RAMOS, 1981 p.123).

Uma teoria substantiva da vida humana associada é algo que existe há muito tempo e seus elementos sistemáticos podem ser encontrados nos trabalhos dos pensadores de todos os tempos, passados e presentes, harmonizados ao significado que o senso comum atribui à razão, embora nenhum deles tenha jamais empregado a expressão *razão substantiva* (RAMOS, 1981, p. 27). O autor concebe um modelo dual de organizações: por um lado, organizações formais (que ele iguala às burocracias, no sentido weberiano) regidas pela racionalidade instrumental; por outro lado, organizações substantivas regidas pela racionalidade substantiva.

Primeiro, um teoria da vida humana associada é substantiva quando a razão, no sentido substantivo, é sua principal categoria de análise. Tal teoria é formal

quando a razão, no sentido funcional, é sua principal categoria de análise. Na medida em que a razão substantiva é entendida como uma categoria ordenativa, a teoria substantiva passa a ser uma teoria normativa de tipo específico. Os conceitos da teoria substantiva são conhecimentos derivados do e no processo de realidade, enquanto os conceitos da teoria formal são apenas instrumentos convencionais de linguagem, que descrevem procedimentos operacionais. A pergunta: *Que é racionalidade?* que requer tenção direta no domínio da teoria substantiva, não tem papel a desempenhar no domínio da teoria formal. Aqui a pergunta é, de preferência: *Que é que chamaremos de racionalidade?* a pergunta seria respondida, no último caso, por uma afirmação em que uma combinação de palavras constitui, essencialmente, a referência para os objetivos da análise (RAMOS, 1981, p.26-27).

Na concepção de Ramos (1981), o ambiente organizacional, liberado das premissas ético-valorativas, tornou-se propício aos abusos de poder, à dominação, ao mascaramento de intenções pela substituição da verdadeira comunicação humana por padrões informativos. O autor ressalta que o predomínio da razão instrumental nas organizações produtivas engendra uma *sociedade centrada no mercado*, responsável pela insegurança psicológica, pela degradação da qualidade de vida, pela poluição, pelo desperdício dos recursos naturais do planeta, além de produzir uma teoria organizacional incapaz de ensejar espaços sociais gratificantes aos indivíduos (SERVA, 1997).

Teoria da vida humana associada segundo Ramos (1981, p.29).

Quadro 6 - Teoria da vida humana associada

Associação Formal
I. Os critérios para ordenação das associações humanas são dados socialmente
II. Uma condição fundamental da ordem social é que a economia se transforme num sistema auto-regulado
III. O estudo científico das associações humanas é livre do conceito de valor: há uma dicotomia entre valores e fatos
IV. O sentido da história pode ser captado pelo conhecimento, que se revela através de uma séria de determinados estados empírico-temporais
V. A ciência natural fornece o paradigma teórico para a correta focalização de todos os assuntos e questões suscitados pela realidade
Associação Substantiva
I. Os critérios para a ordenação das associações humanas são racionais, isto é, evidente por si mesmos ao senso comum individual, independentemente de qualquer processo particular de socialização
II. Uma condição fundamental da ordem social é a regulação política da economia
III. O estudo científico das associações humanas é normativo: a dicotomia entre valores e fatos é falsa, na prática, e, em teoria, tende a produzir uma análise defectiva
IV. A história torna-se significativa para o homem através do método paradigmático de auto interpretação da comunidade organizada. Seu sentido não pode ser captado por categorias serialistas de pensamento
V. O estudo científico adequado das associações humanas é um tipo de investigação em si mesmo, distinto da ciência dos fenômenos naturais, e mais abrangente que esta

Fonte: Ramos (1981, p.29)

A formulação de Guerreiro Ramos apresenta uma forte influência dos estudos de Karl Polanyi, o qual, à frente de uma equipe interdisciplinar sediada na Columbia University, fundou a *concepção substantiva da economia*, nos anos 40. Polanyi rejeitava a ideia de que a razão instrumental tem que

ser empregada como o ponto de partida para a análise de toda e qualquer atividade econômica. Ele e sua equipe defendiam que a economia deveria ser analisada como processo social, isto é, inserida na configuração institucional própria de cada sociedade historicamente percebida. *“Polanyi cunhou a expressão concepção substantiva, a qual concentra o interesse sobre os valores, a motivação e a política”*. Daí a concepção de Polanyi constituir uma das principais fontes de inspiração de Guerreiro Ramos, provavelmente, de onde ele aproveitou o termo substantiva (SERVA, 1997, p.19).

Para Serva (1997), os elementos integrantes da ação racional substantivam são:

- a) **autorrealização** – processo de concretização do potencial inato do indivíduo, complementados pela satisfação;
- b) **entendimento** – ações pelas quais se estabelecem acordos e consensos racionais, mediadas pela comunicação livre e que coordenam atividades comuns sob a égide da responsabilidade e satisfação social;
- c) **julgamento ético** – deliberação baseada em juízos de valor (bom, mal, verdadeiro, falso, certo, errado etc.), que se processa através do debate racional sobre as pretensões de validade emitidas pelos indivíduos nas interações;
- d) **autenticidade** – integridade, honestidade e fraqueza dos indivíduos nas interações;
- e) **valores emancipatórios** – aqui se destacam os valores de mudanças aperfeiçoamento do social nas direções do bem-estar coletivo, da solidariedade, do respeito á individualidade, da liberdade e do comprometimento, presentes nos indivíduos e no contexto normativo do grupo;

- f) **autonomia** – condição plena dos indivíduos para poderem agir e expressar-se livremente nas interações.
- g) A partir dos trabalhos de Ramos (1981) e de Habermas (1987) em perspectiva de complementaridade, Serva (1997) define a ação racional instrumental e seus elementos constitutivos como: ação baseada no cálculo, orientada para o alcance de metas técnicas ou de finalidades ligadas a interesses econômicos ou de poder social, através da maximização de recursos disponíveis. São seus elementos constitutivos:
 - h) **cálculo** – projeção utilitária das consequências dos atos humanos;
 - i) **fins** – metas de natureza técnica, econômica ou política (aumento de poder);
 - j) **maximização dos recursos** – busca da eficiência e da eficácia máxima, sem questionamento ético, no tratamento de recursos disponíveis, quer sejam humanos, materiais, financeiros, técnicos, energéticos ou, ainda, de tempo;
 - k) **êxito, resultados** – o alcance, em si mesmo, de padrões, níveis, e estágios, situações, que são considerados como vitoriosos em face de processos competitivos numa sociedade capitalista;
 - l) **desempenho** – performance individual elevada na realização de atividades, centrada na utilidade;
 - m) **utilidade** – dimensão econômica considerada na base das interações como um valor generalizado;
 - n) **rentabilidade** – medida de retorno econômico dos êxitos e dos resultados esperados;

- o) **estratégia interpessoal** - aqui entendida como influência planejada sobre outrem, a partir da antecipação das reações prováveis desse outrem a determinados estímulos e ações, visando a atingir seus pontos fracos.

Serva (1993, p.36-43) procurou, a partir de pesquisas empíricas, mostrar quais seriam as características das organizações substantivas:

1. são norteadas por princípios logicamente inter-relacionados: primazia da ação coletiva, respeito às diferenças individuais, busca de equilíbrio entre homem e organização, ação calcada em identidade de valores;2) são organizações nas quais há relações interpessoais intensas e fortes; 3) nessas organizações, é constante e intensa a reflexão coletiva sobre o cotidiano da organização;4) as estruturas hierárquicas são ou extremamente flexíveis ou inexistentes;5) só se aceitam novos membros que se identifiquem com os valores e com a causa maior da organização;
2. nessas organizações há livre circulação de informações, o que facilita o processo coletivo de tomar decisões;
3. os indivíduos são remunerados conforme a atividade que executem e seu comprometimento com a organização (podem incluir trabalho voluntário);
4. os horários de trabalho são flexíveis;
5. o rendimento dos indivíduos é aferido coletivamente, em reuniões periódicas e há abertura para o diálogo e para a negociação;
6. a organização expressa-se, em termos sociais, pelos valores que espousa;
7. a organização sempre busca na sociedade o respaldo para suas ações.

Teodósio (2002) destaca alguns pontos estratégicos para que se mantenha a integração entre os membros das organizações não-governamentais, visando a aprofundar as características gerenciais presentes em várias delas:

São elas: 1 – estrutura hierárquica reduzida; 2 – trabalho estruturado em equipes multidisciplinares; 3 – estímulo à comunicação informal e formal entre gestores, trabalhadores e comunidade; 4 – adoção de reuniões periódicas nas quais a gerência adote uma postura efetiva de ouvinte; 5 - transparência e coragem para assumir erros por parte dos gestores; 6 – prestação de contas dos objetivos atingidos em bases compreensíveis a todos os públicos envolvidos (trabalhadores, voluntários e comunidade); 7 – avaliação de performance envolvendo todos os públicos interessados, desde os executores dos projetos sociais até os beneficiários, sendo utilizada não como mecanismo de exclusão da organização, mas como estratégia capaz de demonstrar efetivamente os resultados nefastos em termos sociais da baixa performance de cada um dos envolvidos na oferta de serviços públicos; 8 – estabelecer prazos e compromissos negociados de maneira participativa, para que os indivíduos de baixo rendimento possam se reposicionar e alavancar a organização (TEODOSIO, 2002, p.76-77).

A emergência de uma racionalidade substantiva na gestão das organizações não-governamentais deve estar interrelacionada com valores e princípios institucionais refletidos nas práticas cotidianas de seus integrantes. O compromisso social e a eticidade são fatores norteadores dessa substantividade. Para Serva (1997, p.37), as organizações substantivas não configuram um movimento, elas não são arregimentadas

por um órgão ou instituição qualquer que lhes dê, imponha ou indique objetivos, ordens ou direção; a noção de centro é inexistente, como também as de padronização, sistematização e organicidade. Além do arcabouço estrutural, as dimensões humanas e subjetivas delineiam a cultura processual das organizações não-governamentais. Os projetos sociais, a interlocução com o público beneficiário, a busca por eficiência, eficácia e efetividade social, monitoramento e avaliação, além do impacto na transformação de vidas humanas, são especificidades da gestão de ONGs que sinalizam um modelo orgânico de administração, cuja essência e configuração constituem-se em desafios epistemológicos de constructos organizacionais inovadores no terceiro setor.

Referências

ANDRADE FILHO, Francisco Antonio de. Teoria do Conhecimento: o que é epistemologia. Disponível em <<http://www.orecado.cjb.net>> Acesso em: 12 de jan. 2006.

ADORNO, Max; HORKHEIMER, Theodor W. *A Dialética do Esclarecimento*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1985.

ALVESSON, Matas; DEETZ, Stanley. Teoria Crítica e Abordagens Pós-Modernas para estudos organizacionais In: CLEGG, Stewart; HARDY, Cynthia; NORD, Walter R. (orgs. edição original); CALDAS, Miguel; FACHIN, Roberto; FISHER, Tânia (orgs. versão brasileira). *Handbook de estudos organizacionais*. São Paulo: Atlas, 1998.

ARMANI, Domingos. Breve Mapa do Contexto das ONGs Brasileiras. Disponível em <<http://www.abong.org.br>> Acesso em: 10 de abr. de 2005.

_____. Sustentabilidade: Desafio Democrático In FIEGE, Hans-Jurgen. *Ongs no Brasil – Perfil de um mundo em mudança*. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, 2003.

ARRUDA, Marcos. Globalização e sociedade civil: repensando o cooperativismo no contexto da cidadania ativa. Conferência sobre Globalização e Cidadania, organizado pelo Instituto de pesquisa da ONU para o desenvolvimento social. In: BOFF, Leonardo. *Globalização: desafios socioeconômicos, éticos e educativos: uma visão a partir do Sul*. Petrópolis: Vozes, 2000.

ASHLEY, Patrícia Almeida. Coordenação. *Ética e Responsabilidade social nos negócios*. São Paulo: Saraiva, 2002.

ASSOUN, Paul-Laurent. *A escola de Frankfurt*. São Paulo: Ática, 1991.

ÁVILA, Fernando Bastos de. *Solidarismo: Alternativa para a Globalização*. São Paulo: Santuário, 1998.

BARRETT, Richard. *Libertando a alma da empresa*. São Paulo: Cultrix, 1998.

BARROS, Marco. Um Estudo Comparado sobre Gestão Emancipadora em Organizações Comunitárias: a Comparação Bahia (Brasil) e Québec (Canadá). In: Encontro Anual da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração – ENANPAD, XXV, 2001, Campinas-SP. *Anais...* Campinas: 2001, 1 CD-ROM.

_____. Uma Proposta de Tipologia Organizacional Comparada das Organizações Não-Governamentais. In: Encontro Anual da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração – ENANPAD, XXVI, 2002, Salvador-BA, *Anais...* Salvador: 2002, 1 CD-ROM.

BERGER, Peter e LUCKMANN, Thomas. *A Construção Social da Realidade*. Petrópolis: Vozes, 1985.

BRANT, Leonardo. Cultura e Cidadania: caminhos para a inclusão social, In: BRANT, Leonardo (Org). *O Papel de cada um*. São Paulo: Escrituras, 2001.

BRUYNE, Paul de. *Dinâmica da Pesquisa em Ciências Sociais*. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1991.

CAMARGO, Mariângela Franco. *Gestão do Terceiro Setor no Brasil*. São Paulo: Futura, 2001.

CAPRA, Fritjof. *A teia da vida: uma nova compreensão dos sistemas vivos*. São Paulo: Cultrix/Amaná/Key, 1997.

CARVALHO, Maria do Carmo Brant de. Gestão social: alguns apontamentos para o debate In RICO, Elizabeth de Melo; DEGENSZAJN, Raquel Raichelis (orgs). *Gestão social: uma questão em debate*. São Paulo: EDUC; IEE, 1999.

CASTEL, Robert. *As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário*. Petrópolis: Vozes, 1998.

CASTELLS, Manuel. *O Poder da Identidade: a era da informação, economia, sociedade e cultura*. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

- COELHO, Simone de C. Tavares. *Terceiro setor: um estudo comparado entre Brasil e Estados Unidos*. São Paulo: SENAC, 2000.
- COLAUTO, Romualdo Douglas & BEUREN, Ilse Maria. Proposta de Avaliação da Gestão do Conhecimento em Entidade Filantrópica: o Caso de uma Organização Hospitalar. *Revista de Administração Contemporânea*, Rio de Janeiro: ANPAD, v. 7, n. 4, out.dez., 2003.
- DE PAULA, Juarez. Desenvolvimento e gestão compartilhada. In: SILVEIRA, Caio Márcio; REIS, Liliane Costa. *Desenvolvimento Local: dinâmicas e estratégias*. Rio de Janeiro: Comunidade Solidária/Governo Federal/Rits, 2001.
- DEMAJOROVIC, Jacques. *Sociedade de Risco e Responsabilidade Socioambiental: Perspectivas para a educação corporativa*. 2000. Tese (Doutorado). Universidade de São Paulo, FEA, São Paulo, 2000.
- DEMO, Pedro. Metodologia Científica em Ciências Sociais. São Paulo. Atlas, 1985.
- DINIZ, João Helder A. S.; MATTOS, Pedro Lincoln C. L. de. Organizações não governamentais e gestão estratégica: desfiguração de seu caráter institucional-original? In: Encontro Anual da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração – ENANPAD, XXVI, 2002, Salvador-BA, *Anais...* Salvador: 2002, 1 CD-ROM.
- DOMENEGHETTI, Ana Maria. *Voluntariado - Gestão do trabalho voluntário em organizações sem fins lucrativos*. São Paulo: Esfera, 2001.
- _____. Definição, tipificação e implantação do setor de voluntários In PEREZ, Clotilde; JUNQUEIRA, Luciano Prates (organizadores). *Voluntariado e a gestão das políticas sociais*. São Paulo: Futura, 2002.
- DOWBOR, Ladislau. *Economia Social no Brasil*. São Paulo: SENAC, 2001.

_____. *A reprodução social* – Propostas para uma gestão descentralizada. Petrópolis: Vozes, 1999.

DRUCKER, P. F. *Administração de organizações sem fins lucrativos* – princípios e práticas. São Paulo: Pioneira, 1995.

EVANGELISTA, Douglas. Voluntariado e desenvolvimento social In PEREZ, Clotilde; JUNQUEIRA, Luciano Prates (organizadores). *Voluntariado e a gestão das políticas sociais*. São Paulo: Futura, 2002.

FAÇANHA, Danusa C. *Representações das Práticas dos Psicólogos nas Organizações*. 2003. 198 f. Dissertação (Mestrado). Universidade de Fortaleza, Mestrado em Psicologia, Fortaleza, 2003.

FAIRCLOUGH, Norman. *Discurso e Mudança Social*. Brasília: UNB, 2001.

FALCONER, Andres Pablo. A promessa do Terceiro Setor: um Estudo sobre o Papel das Organizações Sem Fins Lucrativos e do seu Campo de Gestão. Disponível em: <<http://www.icd.org.uy/mercosur/informes/2000>> Acesso em: 27 de abr.2005.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Governo local, políticas públicas e novas formas de gestão pública no Brasil. *Revista Organização e Sociedade*, Salvador: Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia, Salvador, vol.7, n. 17, jan. abril. 2000.

FERNANDES, Rubens César. *Privado Porém Público* – o terceiro setor na América Latina. Rio de Janeiro: CIVICUS/Relume Dumará, 1994.

FERRAREZI, Elisabete. O novo marco legal do terceiro setor no Brasil. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, Caracas, nº 20, jun. 2001.

FERREL, O.C; FRAEDRICH, John; FERREL, Linda. *Ética empresarial: dilemas, tomadas de decisão e casos*. Rio de Janeiro: Reichmann & Affonso, 2001.

FIEGE, Hans-Jurgen. *Ongs no Brasil* – Perfil de um mundo em

- mudança. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, 2003.
- FISHER, Rosa Maria. *O desafio da colaboração*: práticas de responsabilidade social entre empresas e terceiro setor. São Paulo: Editora Gente, 2002.
- FRANCO, Augusto de. *Porque precisamos de Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável*. Brasília: Millennium, 2000.
- FREITAG, Bárbara. *A teoria crítica*: ontem e hoje. São Paulo: Brasiliense, 1994.
- _____. ROUANET, Sérgio de Paulo (orgs). *Habermas*. São Paulo: Ática, 2001.
- FURTADO, João Salvador. *Gestão com Responsabilidade Socioambiental*. Disponível em: <<http://www.teclin.ufba.br/jsfurtado>> Acesso em: 2 de mar. 2005.
- GARAY, Angela Beatriz Scheffer. *Voluntariado empresarial: modismo ou elemento estratégico?* In: Encontro Anual da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração – ENANPAD, XXV, 2001, Campinas-SP. *Anais...* Campinas: 2001, 1 CD-ROM.
- GIDDENS, Anthony. *As consequências da modernidade*. São Paulo: UNESP, 1993.
- GIL, Antonio Carlos. *Como elaborar projetos de pesquisa*. São Paulo: Atlas, 1996.
- GOHN, Maria da Glória. *Teorias dos movimentos sociais - Paradigmas clássicos e contemporâneos*. São Paulo: Edições Loyola, 2002.
- _____. *O protagonismo da sociedade civil - movimentos sociais, ONGs e redes solidárias*. São Paulo: Cortez, 2005.
- HAGUETTE, Teresa Maria Frota. *Metodologias Qualitativas na Sociologia*. Petrópolis: Vozes, 1987.
- HABERMAS, Jürgen. *Mudança estrutural da esfera pública*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

_____. *Para a Reconstrução do Materialismo Histórico*. São Paulo, Editora Brasiliense, 1983.

_____. *Teoría de la acción comunicativa*. Madrid: Taurus, 1987.

HORKHEIMER, Max. *Teoria Tradicional e Teoria Crítica*. São Paulo: Nova Cultural, 1989.

HUDSON, Mike. *Administrando organizações do Terceiro Setor*. São Paulo: Makron Books, 1999.

IBGE. Fasfil 2002. Disponível <<http://www.ibge.gov.br/fasfil>> Acesso em: 15 de jan. 2005.

INSTITUTO ETHOS. Metas do milênio. Disponível em <<http://www.ethos.org.br>> Acesso em: 23 de abr. 2005.

INOJOSA, Rose Marie. Redes de Compromisso Social. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro: FGV, v. 33, n. 5, set.out. 1999.

JAPIUSSU, H. *Introdução à epistemologia da psicologia*. São Paulo: Letras e Letras, 1995.

_____. Um desafio à Filosofia: pensar-se nos dias de hoje. São Paulo: Letras e Letras, 1997.

JUNQUEIRA, Luciano Prates. Trabalho voluntário e gestão de políticas públicas In PEREZ, Clotilde; JUNQUEIRA, Luciano Prates (organizadores). *Voluntariado e a gestão das políticas sociais*. São Paulo: Futura, 2002.

KLIKSBERG, Bernardo. *Falácias e mitos do Desenvolvimento Social*. São Paulo: Cortez/UNESCO, 2001.

KURZ, Robert. *Com todo vapor ao colapso*. Juiz de Fora: UFJF-Pazulin, 2004.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. *Fundamentos de metodologia científica*. São Paulo: Atlas, 1985.

LAMOUNIER, Bolívar. Cinco reflexões sobre a democracia na

virada do século. In: Centro de Estudos Konrad Adenauer Stiftung, pesquisas nº 5, 1996.

LANDIM, Leilah; SCALON, M. C. *Doações e trabalho voluntário no Brasil* – uma pesquisa. Rio de Janeiro: 7Letras, 2000.

LANDIM, Leilah. Múltiplas identidades das ONGs, In: HADDAD, Sérgio (org.) *ONGs e universidades: desafios para a cooperação na América Latina*. São Paulo: Abong; Peirópolis, 2002.

_____. As ONGs são Terceiro Setor? In: FIEGE, Hans-Jurgen. *ONGs no Brasil* – Perfil de um mundo em mudança. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer.

LEFF, Enrique. *Saber ambiental: sustentabilidade, racionalidade, complexidade, poder*. Petrópolis: Vozes, 2001.

LÉVY, André. *Ciências Clínicas e Organizações Sociais - sentido e crise dos sentidos*. Belo Horizonte: Autêntica/FUMEC, 2001.

LEFÉVRE, Ana Maria Cavalcanti; LEFÉVRE; Fernando et al. Assistência pública à saúde no Brasil: estudo de seis ancoragens. *Revista Saúde e Sociedade*, Rio de Janeiro, v.11, nº2, ago.dez. 2002.

LIMA, Aurilio. *Cidadania e transparência pública das empresas*. Rio de Janeiro: Balanço Social, 1998.

MAGALHÃES, Suzana Marly da Costa. A epistemologia pós-moderna In: MAGALHÃES, Suzana Marly da Costa; BARRETO, José Anchieta Esmeraldo (orgs). *O discurso epistemológico modernos e pós-modernos*. Fortaleza: UFC, 2003.

MANCE, Euclides André. *Como organizar redes solidárias*. Rio de Janeiro: DP&A; Fase, 2002.

MARTINELLI, Antônio Carlos. Empresa cidadã: uma visão inovadora para uma ação transformadora. In: IOSCHPE, E. B. (org.). *Terceiro Setor: desenvolvimento social sustentado*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.

MELO NETO, Francisco de Paulo & FROES, César. *Empreendedorismo Social*. Rio de Janeiro, Qualitymark, 2002.

_____. Responsabilidade Social e Cidadania Empresarial. Rio de Janeiro: Qualitymark, 1999.

MESTRINER, Maria Luiza, O Estado entre a filantropia e a assistência social. São Paulo: Cortez, 2001.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. *O Desafio do Conhecimento: Pesquisa Qualitativa em Saúde*. São Paulo: Hucitec-Abrasco, 1994.

MONTAÑO, Carlos. *Terceiro Setor e questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção social*. São Paulo: Cortez, 2002.

MOREIRA, Joaquim. *A Ética empresarial no Brasil*. São Paulo: Pioneira, 1999.

MOREIRA, Maria Suely. *Estratégia e implantação do Sistema de Gestão Ambiental – modelo ISO 14.000*. Belo Horizonte: Desenvolvimento Gerencial, 2001.

MORGAN, Gareth. *Imagens da Organização*. São Paulo: Atlas, 1996.

MOSQUERA, Roberto Quiroga; Souza, Flávia Regina de. O Terceiro Setor e o Direito. In: VOLTOLINI (org), Ricardo. *Terceiro Setor – Planejamento e Gestão*. São Paulo: Senac, 2004.

NOBRE, Marcos. *A Teoria Crítica*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2004.

OLIVEIRA, Francisco de. Entre a complexidade e o reducionismo: para onde vão as ONGs da democratização. In: HADDAD, Sérgio (org.) *ONGs e universidades: desafios para a cooperação na América Latina* - São Paulo: Abong; Peirópolis, 2002.

PATERNOSTRO MELO, Vanessa; FISHER, Tânia; JUNIOR, Jair Soares. Diversidades e Confluências no Campo do Terceiro Setor: Um Estudo de Organizações Baianas. In: Encontro Anual da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração – ENANPAD, XXVII, 2003, Atibaia-SP. *Anais...* Atibaia: 2003, 1 CD-ROM.

PATERNOSTRO MELO, Vanessa; FISHER, Tânia. Interorganizações e Gestão do Desenvolvimento Sócio-Territorial: Um Estudo de Organizações da Sociedade Civil em Municípios Baianos. In: Encontro Anual da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração, ENANPAD, XXVIII, 2004, Curitiba-Paraná. Anais... Curitiba: 2004, 1 CD-ROM.

PATERNOSTRO MELO, Vanessa. *Terceiro setor e interorganizações: uma análise crítica a partir da realidade baiana*. 2002. Dissertação (Mestrado em Administração). Universidade Federal da Bahia, Faculdade de Administração, Salvador, 2002.

PERAZZO, Alberto Augusto. Será possível no início deste novo século conceber e desenvolver uma empresa ética e socialmente responsável. Disponível em: <<http://www.fides.org.br/artigo01.pdf>> Acesso em: 13 mar. 2005.

PESSIS - PARTERNAK, Guitta. *Do caos à inteligência artificial: quando os cientistas se interrogam*. São Paulo: Universidade Estadual Paulista, 1993.

PEZZULLO, Susan. *Desenvolvendo sua organização: um guia de sustentabilidade para ONGs*. São Paulo: Senac, 2003.

PUTNAN, Robert. *Comunidade e Democracia*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2002.

RAMOS, Alberto Guerreiro. *A Nova Ciência das Organizações*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1981.

RATTNER, Henrique. *Liderança para uma sociedade sustentável*. São Paulo: Nobel, 1999.

RAVIOLO, Daniel. Comentários da Introdução. In: FIEGE, Hans-Jurgen. *Ongs no Brasil – Perfil de um mundo em mudança*. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, 2003.

RAZETO, L. Economia de solidariedade e organização popular. In: GADOTTI, M. e GUTIERREZ F. *Educação comunitária e economia popular*. São Paulo: Cortez, 1993.

RICO, Elizabeth de Melo; DEGENSZAJN, Raquel Raichelis

(orgs). *Gestão Social: uma questão em debate*. São Paulo: EDUC; IEE, 1999.

RIFKIN, J. The age of access. The new culture of hypercapitalism where all of life is a paid-for experience. Penguin Putnam: New York (First Trade Paperback Edition), 2001.

ROCHA, Mariella Gondim; PESSOA, Geórgia Patrício. Aspectos Jurídicos das ONGs. In: FIEGE, Hans-Jurgen. Ongs no Brasil – Perfil de um mundo em mudança. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, 2003.

ROESCH, Sylvia. Gestão de ONGs – Rumo a uma Agenda de Pesquisas que Contemple a sua Diversidade. In: Encontro Anual da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração–ENANPAD, XXVI, 2002, Salvador-BA, Anais... Salvador: 2002, 1 CD-ROM.

SAMPAIO, Carlos Alberto Cioce. Gestão Organizacional estratégica para o desenvolvimento sustentável. Itajaí: Univali, 2000.

SANTAELLE, Lucia. *Matrizes da Linguagem e pensamento* – sonora, visual e verbal. São Paulo: Fapesp, 2001.

SANTOS, Boaventura (org). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SATOW, R. L. Value-Rational Authority and Professional organizations: Weber's missing type. Administrative Science Quarterly; v. 20, n.4. 1975.

SAWAIA, Bader. *As artimanhas da exclusão: análise psicossocial e ética da desigualdade social*. Rio de Janeiro: Vozes, 1999.

SCHERER-WARREN, Ilse. ONGs Latino-americanas Construindo Redes Cidadãs. In: *Cidadania sem Fronteiras: Ações Coletivas na Era da Globalização*. São Paulo: Hucitec, 1999.

SCHMIDHEINY, Stephan; HOLLIDAY JR., Charles O.; WATTS, Philip. *Cumprindo o Prometido*. Rio de Janeiro: Campus, 2002.

SCHVARSTEIN, Leonardo. La Inteligência Social de las Organizaciones: desarrollando las competencias necesarias para el ejercicio da la responsabilidad social. Buenos Aires: Paidós, 2003.

SEMERARO, Giovane. *Gramsci e a sociedade civil: cultura e educação para a democracia*. Petrópolis: Vozes, 1999.

SEN, Amartya Kumar. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SERVA, Maurício. A racionalidade substantiva demonstrada na prática administrativa. *Revista de Administração de Empresas*, São Paulo: FGV, v. 37, n. 2, 1997.

_____. O fenômeno das organizações substantivas. *Revista de Administração de Empresas*, São Paulo: FGV, v. 33, n.2, 1993.

SINGER, Paul; SOUZA, André Ricardo de *A economia solidária no Brasil: a autogestão como resposta ao desemprego*. São Paulo: Contexto, 2000.

SPINK, Mary Jane (org.). *Práticas discursivas e a produção dos sentidos no cotidiano: aproximações teóricas e metodológicas*. São Paulo: Cortez, 1999.

SPOSATI, Aldaíza de Oliveira. *Cidadania ou filantropia: um dilema para o CNAS*. São Paulo: Núcleo de Seguridade e Assistência Social da PUC/SP, 1994.

TACHIZAWA, Takeshy. *Gestão Ambiental e Responsabilidade Social Corporativa*. São Paulo: Atlas, 2002.

_____. *Organizações não-governamentais e terceiro setor: criação de ONGs e estratégias de atuação*. São Paulo: Atlas, 2002.

TEIXEIRA, Ana Cláudia Chaves. A atuação das Organizações Não-Governamentais: entre o Estado e o Conjunto da Sociedade. In: DAGNINO, Evelina (organizadora). *Sociedade Civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

TENÓRIO, Fernando Guilherme. *Flexibilidade Organizacional: mito ou realidade*. Rio de Janeiro: FGV, 2000.

_____. *Gestão de ONGs: principais funções gerenciais*. Rio de Janeiro: FGV, 1997.

_____. *Tem Razão a Administração: Ensaios de Teoria Organizacional e Gestão Social*. Ijuí: Unijuí, 2002.

TEODOSIO, Armindo dos Santos de Sousa; BATISTA, Cristina Abranches Mota; GIVISIÉZ, Lucas José Villas Boas. *Gestão Inclusiva*. Belo Horizonte: Armazém de Ideias, 2003.

TEODÓSIO, Armindo dos Santos de Sousa. Terceiro Setor: em busca de uma tipologia. In: Encontro Anual da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração – ENANPAD, XXV, 2001, Campinas-SP. *Anais...* Campinas: 2001, 1 CD-ROM.

_____. Voluntariado: entre a utopia e a realidade da mudança social. In: Encontro Anual da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração – ENANPAD, XXVI, 2002, Salvador-BA, *Anais...* Salvador: 2002, 1 CD-ROM

_____. Mão-de-obra voluntária - Uma proposta para gestão do trabalho social no Brasil. In: PEREZ, Clotilde; JUNQUEIRA, Luciano Prates (organizadores). *Voluntariado e a gestão das políticas sociais*. São Paulo: Futura, 2002.

THERBORN, Göran. As teorias do Estado e seus desafios no fim do século In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo. *Pós-Neoliberalismo II- Que Estado para que democracia?* Petrópolis: Vozes, 1999.

THOMPSON, Andrés A. Do compromisso à eficiência? Os caminhos do Terceiro Setor na América Latina. In: IOSCHPE, Evelyn (org). *Terceiro Setor: Desenvolvimento Social Sustentado*. São Paulo: Paz e Terra, 1997.

TOLEDO NEDER, Ricardo. As ONGs na reconstrução da sociedade civil no Brasil. Disponível em <<http://www.tce.sc.gov.br/biblioteca/artigos/ongs.html>>. Acesso em: 15 de abr.2005.

- TRIVIÑOS, Augusto N. S. *Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação*. São Paulo: Atlas, 1997.
- VOLTOLINI, Ricardo(org.). *Terceiro setor: planejamento e gestão*. São Paulo:Senac, 2004.
- VERGARA, S. C. *Projetos e relatórios de pesquisa em administração*. São Paulo: Atlas, 2003.
- VIEIRA, Liszt. *Cidadania e Globalização*. Rio de Janeiro: Record, 2000.
- WEBER, Max. *A ética protestante e o espírito do capitalismo*. São Paulo: Pioneira, 1967.
- WEYER, J. *Soziale Netzwerke. Konzepte und Methoden der sozialwissenschaftlichen Netzwerkforschung*. Munchen/Wien: R. Oldenbourg, 2000.
- YASBEK, Maria Carmelita. Terceiro Setor e despolitização da questão social brasileira. In PEREZ, Clotilde; JUNQUEIRA, Luciano Prates (organizadores). *Voluntariado e a gestão das políticas sociais*. São Paulo: Futura, 2002.
- YIN, R. K. *Estudo de Caso: planejamento e métodos*. Porto Alegre: Bookman, 2001.



A PoD Editora garante, através do selo FSC de seus fornecedores, que a madeira extraída das árvores utilizadas na fabricação do papel usado neste livro, é oriunda de florestas gerenciadas, observando-se rigorosos critérios sociais e ambientais e de sustentabilidade.

Composto e Impresso no Brasil
Impressão Sob Demanda

212236-0844
www.podeditora.com.br
atendimento@podeditora.com.br

2020