



As ONGs e as Mudanças nas Funções do Estado Brasileiro Contemporâneo*

Juvenilda Carvalho*

Angela Teixeira**

ser indiscutível que, no caso brasileiro, as demandas sociais – extensas e profundas, duramente reprimidas durante as décadas do período autoritário e potencializadas graças à democracia política recém-conquistada – estimularam o surgimento de tais iniciativas da sociedade civil e que o Estado, por sua vez, encontrou na participação popular a possibilidade de estabelecer novas formas de enfrentamento de determinadas questões, sobretudo as de caráter social

Na década de 90 constatam-se experiências administrativas na esfera do governo local que buscam colocar em prática as determinações da Constituição Federal de 1988, que estabelece como condição para o repasse de recursos a criação de canais que permitam à sociedade civil participar dos processos de gestão, fiscalização e controle da ação pública. Criam-se assim os Conselhos paritários para participação na gestão das políticas de saúde, educação e assistência. A operacionalização concreta dessas ações defronta-se com as mais diferentes dificuldades, dadas as especificidades de cada realidade local (cultura, grau de mobilização, mecanismos e experiências de participação, etc.). Vê-se, desse modo, o Estado brasileiro propor uma reforma da sua estrutura administrativa e fiscal, visando dotar-

se de mecanismos que institucionalizem a incorporação da sociedade como co-gestora de políticas sociais, ao tempo em que desencadeia um amplo

A retirada gradativa do Estado dos encargos da prestação de serviços sociais fez emergir, na década de 80, uma série de iniciativas da sociedade que, paulatinamente, vem preenchendo essas lacunas. Tal circunstância tem dado lugar às mais diversas discussões, valendo ressaltar-se sobretudo aquela que se estabelece entre os que atribuem tal ocupação de espaços pelas iniciativas da sociedade civil à incapacidade do Estado – ou recusa – de atender a requisições que até há algum tempo eram da sua competência, e os que enxergam tal participação como própria das sociedades de nossos dias, quando diferentes grupos, quase sempre imprimindo uma conotação ideológica a suas atividades, tomam a si determinados encargos ou dispõem-se a atender demandas recém-surgidas.

Sem a pretensão de definir um posicionamento no debate em apreço, diríamos entretanto que parece

*Trata-se de uma revisão bibliográfica comentada, a respeito das organizações não-governamentais e o Estado contemporâneo, desenvolvida no âmbito do projeto "Cidades estratégicas: Organizações e Desenvolvimento Local", pelo Núcleo de Estudos Sobre o Poder e Organizações Locais (NEPOL), coordenado pela Prof. Tânia Fischer e financiado pelo CNPq e FINEP.

processo de privatização de atividades econômicas ainda implementadas por empresas públicas. Para as atividades intermediárias, que dão suporte ou servem de apoio às ações finalísticas, públicas ou privadas, sinaliza com os mecanismos de terceirização (Bresser, 1996). Enfim, a reforma do Estado proposta pelo governo Fernando Henrique Cardoso redefine os mecanismos a partir dos quais dar-se-á o repasse para a sociedade civil de ações historicamente assumidas pelo Estado.

Esses mecanismos, à luz do pensamento neoliberal, devem devolver ao Estado brasileiro as necessárias condições de governabilidade, em crise desde que, no fim da década de 80, explodem as demandas até aí contidas sem que o governo pudesse atendê-las. O que se pretende é, incorporar à administração procedimentos de caráter gerencial, em que as ações privilegiam mais a dimensão articuladora que a implementadora. Trata-se de ações que, no que tange ao caráter monopolista do Estado, estão voltadas para definir leis, impor a justiça e manter a ordem. Além disso elas devem exercer as funções de defesa do país: arrecadação de impostos, regulação das atividades econômicas e fiscalização do cumprimento das leis.

No que concerne às questões sociais, o Estado reserva para si o papel de formulador das políticas, transferindo para a sociedade civil parte da responsabilidade que até então desempenhava com a educação, saúde, assistência, previdência social e garantia de renda mínima (Bresser, 1997).

Ao reservar à sociedade o papel de mero executor das políticas por ele formuladas, o Estado restringe sua contribuição ao campo da formulação das políticas, minimizando a possibilidade de uma participação dessa mesma sociedade no sentido mais amplo.

Do ponto de vista econômico, o Estado exercerá a função regulatória, definindo as regras que nortearão o funcionamento das áreas consideradas estratégicas para a economia nacional.

Trata-se, portanto, de medidas que instituem mecanismos completamente novos em relação à situação até então vivida pela sociedade brasileira. São mecanismos apontados pelos neoliberais como capazes de viabilizar a governança, restituindo ao Estado os meios para de fato articular o desenvolvimento.

A governança pode ser entendida como "um sistema de regras ou normas de condutas individuais ou coletivas, cuja prática não depende de sanção institucional" (Martins, 1995, p.85), fundamentada no consenso de uma nova e diferente ordem mundial em gestação.

A governança qualifica o modo como é exercida a autoridade política, a sua praxis, por assim dizer, adquirindo uma conotação funcional e implicando julgamento de valor sobre o desempenho de governo (Rocena apud Martins, op. cit.).

No caso do Brasil, o principal obstáculo (embora não único) a uma eficiente governança parece dever-se à degenerescência do aparelho de Estado impressado entre o desempenho de setores tornados deficientes por falta de regras e o engessamento dos setores eficientes por excesso de regulação. (Martins, op. cit.).

A exclusão impeditiva do exercício da cidadania

O autoritarismo marca a sociedade brasileira ao longo de sua história e o tratamento excludente dado à população mais pobre cria a divisão entre "cidadãos" e "não-cidadãos" nas relações sociais em todo o país.

Falando-se de direitos do cidadão, ao longo dos anos muitas conquistas foram alcançadas, particularmente no plano dos direitos civis e políticos. Mas a cidadania inclui, além desses, os direitos sociais que se referem às condições de vida e trabalho e ao acesso a bens e serviços reconhecidos pela sociedade.

Esses direitos podem ser entendidos como básicos e ainda não totalmente conquistados, porque ser pobre identifica-se à inviabilidade da vida material – comer, vestir, habitar – e espiritual – sonhar, desejar, projetar, Ter acesso a lazeres diversificados, enriquecimento cultural, etc. É a partir da análise sobre a pobreza que se pode conceituar a exclusão, o não-estar, o não-possuir, o não-pertencer.

A pobreza, na concepção de Rocha (1994), "é uma síndrome de carências diversas", que se agrava com a insuficiência da renda familiar, na medida em que esta é considerada "um meio privilegiado" para a satisfação das necessidades materiais – ou não – do homem em uma sociedade moderna.

Assim, a autora define pobres como

aqueles cuja renda não lhes permite atender às necessidades básicas de alimentação, nem as demais necessidades de vestuário, educação, transporte, habitação, despesas pessoais,

e como indigentes "aqueles que se encontram sem os meios para atender as necessidades alimentares". (Rocha, op. cit.).

Com outra concepção, Teles (1994) atribui aos direitos sociais um peso bastante elevado, entendendo a pobreza numa perspectiva de "ausência de cidadania". Dentro desse enfoque,

pobreza e cidadania são antinômicas, sendo os pobres considerados como indivíduos e grupos sociais em situações particulares de negação dos direitos: trabalhadores com salários insuficientes, desempregados, famílias sem-teto ou vivendo em moradias precárias, grupos sociais sem acesso a serviços públicos de saúde, educação ou, ainda, sem acesso garantido e sustentável à alimentação.

Sem a dimensão de cidadania, sem a perspectiva de representação dessas pessoas na condição de sujeito de direitos, a figura do pobre e a pobreza são apresentadas no negativo, como carentes que exigem tutela, assistência e caridade. Discordando dessa visão, que homogeneiza no negativo, Teles (op. cit.) entende como pobres

sujeitos reivindicando direitos determinados, fazendo a defesa de interesses determinados (salário, emprego, moradia), em espaços determinados.

Kliksberg (1997), na introdução ao seu livro *O desafio da exclusão*, refere-se a algumas estimativas sociais feitas pelo UNICEF que alarmam quanto à profundidade e urgência que devem ter as práticas sociais na América Latina. A mortalidade infantil que atinge 2.000 crianças diariamente e a mortalidade materna que é cinco vezes maior que no mundo desenvolvido; o habitante médio que tem até 5,2 anos de escolaridade; a desnutrição que atinge 41% da população e o terrível veredicto de que quase metade da população está abaixo da linha de pobreza.

O autor coloca-se contra as argumentações de que tais problemas são "resíduos" da modernização, "que é preciso 'paciência' e 'sacrifício', para que se possa aguardar o 'crescimento da economia', quando enfim produzir-se-ia o 'derramamento' desse crescimento para a população."

Segundo o mesmo autor, essa visão apresentada como "verdade última" não se confirma na prática. "Essa 'verdade última' tem tropeçado duramente nos fatos que vão em outra direção." Os chamados "resíduos" representam uma boa parte da população, e não podem, portanto, denominar-se como tal. Essa política foi chamada por Amartya Senn, de Harvard (apud Kliksberg, 1997, p.8), "política de sangue, suor e lágrimas", que não produz os resultados prometidos.

Hoje há um fracionamento desse "pensamento único", com um debate internacional que questiona tanto os aspectos centrais desse pensamento, quanto sua base epistemológica. O contexto atual coloca a questão da pobreza, hoje, em outro patamar, entendendo que a sua superação pressupõe intervenções em políticas que resultem em desenvolvimento econômico-social, conforme indica Kliksberg (op.cit.),

o novo debate descarta o simplismo do derrame automático e põe em foco a complexidade das inter-relações" indicando que desenvolvimento econômico, por si só, não assegura o progresso social.

O desenvolvimento social é fundamental para o crescimento econômico sustentado. A exemplo disso, os tigres asiáticos, Israel, países nórdicos, ao tempo em que tratavam de ganhar terreno em termos de desenvolvimento econômico, avanço tecnológico e competitividade, faziam investimentos sustentados de grande alcance nos campos de educação, saúde e nutrição (Kliksberg, op cit).

Para Senn (apud Kliksberg, op.cit.)

o papel da educação e da atenção à saúde foi o eixo fundamental da mudança social e econômica em todo o mundo e de modo bastante espetacular no Leste e Sudeste asiáticos.

Uma outra visão, ainda segundo Senn (op. cit), trata da revalorização do capital humano, retomando o que foi preconizado no final do século passado e início deste ...

investir nas pessoas tem como objetivo final o desenvolvimento; saúde e qualificação de recursos humanos produzem diferenças centrais. O conhecimento é fator crucial, marco da renovação total das estruturas produtivas. No século XX, século do conhecimento intensivo, é a única fonte sustentada de vantagens comparativas. Investir em educação e, portanto, em conhecimento, é o modo fundamental de acumular capital humano.

Em oposição ao pensamento anterior, há os que acreditam que, para o desenvolvimento, a ênfase deve ser dada ao capital social, constituído pela capacidade de elaborar projetos compartilhados para cultivar valores comuns, preservar e fortalecer a cultura e construir instituições inteligentes e flexíveis para criar marcos de entendimento e cooperação. Nesta direção podem-se incluir as organizações do terceiro setor (Kliksberg, op cit.).

O movimento da sociedade em busca da inclusão: o fortalecimento do terceiro setor

Pensar a cidadania, faz perceber o quanto ela evoca, no Brasil, a carência de direitos sociais. Para exercer a cidadania é preciso que as pessoas estejam trabalhando, morando dignamente, alimentando-se, tendo acesso aos cuidados de saúde e à educação.

O movimento da sociedade em busca da inclusão é resultante não só da carência de bens estritamente ligados à sobrevivência, mas do aspirar-se à participação política, e isto representa desafios, ainda que estejamos numa sociedade pós-moderna.

A temática deste item é abordada com muita precisão por Ferrarezi em artigo (1997) apresentado ao II Congresso Interamericano del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, valendo transcrever, o que se faz a seguir, trechos importantes do mesmo.

Sobre os desafios concernentes às políticas sociais e ao desenvolvimento social, afirma Ferrarezi (1997, p. 1):

O ambiente de complexidade do mundo globalizado e dos sistemas políticos e econômicos que nele interagem, fornece o panorama para a discussão dos desafios que teremos que enfrentar no tocante à provisão e gestão das políticas sociais, dentre os quais se destaca, particularmente, a necessidade de se promover o desenvolvimento social.

Discute Ferrarezi (op. cit.) uma possível cooperação entre Estado e organização social na gestão de políticas sociais,

Essa questão é tratada tendo em vista os novos papéis delineados para o Estado, em um contexto de grandes transformações econômicas mundiais e face à necessidade de promover relações de parceria com diversos atores e com as organizações públicas não

estatais, que vêm assumindo crescentemente a promoção de políticas sociais (Ferrarezi, op.cit.).

Desse modo, o desenvolvimento social tenderia a caracterizar-se por um processo de construção de novas relações entre Estado e sociedade civil. Como é sabido, o Estado reflete esta sociedade que conclama por proposições, parcerias, resultando na criação de organizações, bem ou mal estruturadas, de prestação de serviços no setor social, no qual se evidencia o maior número de carências.

Ferrarezi (op.cit., p.3) ressalta ainda que o

papel tradicional do Estado foi sendo suplantado pelas exigências das reformas da década de 80 e pelas transformações impostas pela economia globalizada,

observando que houve, "inicialmente uma retração do Estado na provisão de políticas sociais" a qual foi "reforçada pela mídia" ou seja, "a imagem de sua ineficiência, associando os males da crise à própria existência do Estado."

A posição da autora fica bastante explicitada quando considera,

o princípio de mercado trouxe o apelo ao 'princípio de comunidade' e às idéias que carrega consigo: participação, solidariedade, autonomia, etc. Se, de um lado, esse apelo contribuiria para a obtenção de cumplicidade da sociedade na legitimação da transferência dos serviços de provisão estatal para o setor público não-lucrativo, auxiliando a materialização da necessidade do Estado mínimo, de outro lado, esse processo também pode ser entendido pela positividade que apresenta à sociedade civil, reforçando e legitimando a participação dos novos atores na arena pública não estatal, fortalecendo sua organização na resolução de problemas sociais (Op.cit.,p.4)

Concordamos com a idéia de que o próprio Estado encontraria legitimação para sua ausência, relativamente à prestação dos serviços, nos pressupostos que norteiam a nova lógica que deixa para o mercado a resolução das necessidades sociais. Isto poderia se dar através de soluções que contemplem recursos da sociedade e do Estado, através da criação de estruturas híbridas, como as que, se supõe, deverão ter lugar nas organizações sociais.

A lógica das sociedades desenvolvidas é diferente da lógica da sociedade brasileira, marcada pelo clientelismo, em que a democracia ainda não se concretizou de maneira plena e o Estado parece não ser construído pelos cidadãos, pertencente a um

segmento social dissociado da maioria, porém mais forte e, por isso, visto por essa maioria como distante e devedor.

No nosso entendimento, as organizações voltadas para a prestação dos serviços sociais surgem menos como um desejo cívico e mais como decorrência de uma real necessidade de resolver problemas caóticos. Entretanto, por mais paradoxal que possa parecer, essas organizações esperam pelo Estado, existem em grande parte em função do repasse de verbas públicas, que não é outra coisa senão o ajuste da dívida social.

Entretanto, para Ferrarezi (op.cit. p.4),

enquanto em países desenvolvidos as organizações autônomas da sociedade civil sem fins lucrativos respondem ao que se poderia chamar de cultura cívica, em países com menor grau de desenvolvimento econômico e social, quer se fazer passar a idéia de que seu surgimento e atuação constitui resposta à incapacidade de o Estado atender às demandas sociais.

Ainda segundo essa concepção, a gênese das organizações sociais

repousa na pluralidade e diversidade de interesses existentes nas sociedades contemporâneas, interesses esses, tanto maiores quanto mais complexa, diferenciada e desenvolvida for a sociedade de consumo de massa. Assim, a noção de Estado onipotente, segmentando as relações sociais entre públicas e privadas, só encontra sentido em sociedades autoritárias. Portanto, independentemente da eficiência e eficácia da ação estatal, o crescimento e proliferação das organizações da sociedade civil é uma resposta às necessidades da 'modernidade' e não somente ao padrão de atuação do Estado (Op.cit.p.4).

Entendemos que coexistem na atual sociedade brasileira práticas que se reportam a uma lógica tradicional do Estado protetor, e outras que se constroem a partir da nova lógica de arranjos interorganizacionais, em que o Estado assume o papel de regulador.

Na verdade, independentemente – se é que isso é possível – dos posicionamentos quanto à origem e bases das diversas formas de organizações sociais atuantes nos nossos dias, a questão que se coloca na prática é como estas preservarão sua autonomia na condição de dependentes de recursos do Estado, considerando as características da democracia brasileira, ainda não plenamente realizada. Essa asso-

ciação parece o caminho para que se possa atingir os padrões de eficiência na relação Estado e sociedade, mas faz-se necessário que a sociedade exerça de fato o seu papel de co-gestor nos processos de gerenciamentos ora implantados, assumindo os riscos da decisão, distanciando-se dos comportamentos culturalmente assimilados de transferir para o outro – pai, patrão, professor, diretor, gerente, religiosos, alguém que detenha o poder – o ônus da decisão, e deixando de colocar-se na posição de ao outro obedecer e ao outro atribuir os insucessos.

O terceiro setor define-se pela conjugação de características do setor privado e do setor público, nele encontrando-se organizações que, mesmo sendo juridicamente de caráter privado, não têm fins lucrativos. Nesta ampla conceituação cabem universidades, fundações, entidades assistenciais, associações filantrópicas, institutos de pesquisa, entre outros. O movimento pela inclusão supõe o fortalecimento desse terceiro setor, quando se trata de organizações de prestação de serviços sociais. Essas organizações se caracterizam por cultivarem um forte sentimento de identidade em relação ao público alvo das suas ações que refletem o verdadeiro sentido da cidadania, o reconhecimento da alteridade.

Dentro do terceiro setor, inicialmente, situam-se as organizações não-governamentais que tinham por princípio a luta anti-governamental, ou seja, a busca de realização de políticas opostas à ação do Estado. Gradativamente foram-se estruturando e ganhando credibilidade, resultando no reconhecimento da sociedade e apoio do próprio Estado.

O fortalecimento do terceiro setor, mais especificamente dessas organizações de prestação de serviço social, congrega o espírito das ações de forma mais independente, fora da máquina estatal, reunindo esforços financeiros de setores privados da sociedade, não só local, mas também internacional, como também do próprio Estado, dando mais leveza e agilidade às respostas das questões sociais.

Essa proximidade faz com que os participantes se sintam mais contemplados nos seus reais interesses de cidadãos, embora não se queira dizer que tais organizações estejam totalmente livres das práticas conservadoras que têm permeado as relações sociais, esbarrando em procedimentos excessivos e desnecessariamente burocráticos.

As organizações sociais no contexto da reforma governamental

As organizações sociais aqui abordadas são entidades criadas em decorrência proposta de reforma do Estado através da Medida Provisória nº 1591/97 e caracterizam-se como

peças jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujas atividades se dirigem ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde.

Dessa Medida Provisória consta, dentre outras qualificações, que, para funcionarem, as organizações sociais deverão atender aos requisitos de registro do seu ato constitutivo e da aprovação quanto à conveniência de sua qualificação enquanto organização social; serem compostas por representantes do poder público e da sociedade civil; assinarem contrato de gestão e serem fiscalizadas por órgão ou entidade supervisora da área de atuação.

O objetivo do governo ao criar as organizações sociais é de que elas sejam estruturadas a partir da conjugação de recursos públicos estatais e da sociedade civil, caracterizando-se como estruturas híbridas capazes de incorporar mecanismos de gestão fundamentados em novos padrões de gerenciamento, eliminando as estruturas excessivamente burocráticas e centralizadoras de modo a devolver ao serviço público a capacidade de ser eficiente, ágil e capaz da equanimidade necessária.

A lógica de funcionamento dessas organizações está fundamentada na capacidade de controle social como condição para assegurar que os serviços sejam compatíveis com os interesses sociais. Tal capacidade já vinha-se exercendo com o envolvimento da sociedade que foi encontrando os mecanismos para resolução de seus problemas sociais unindo-se nos mais diversos tipos de associações, sobretudo sob a forma do que se conhece como organizações não-governamentais – que, mais apropriadamente, segundo Bresser, 1996, p.28) deveriam ser denominadas organizações públicas não-estatais – surgidas no momento em que a crise do Estado condicionou a necessidade de novas relações com a sociedade. As organizações não governamentais assumem então um papel intermediário, caracterizando-se como uma forma de controle direto da sociedade relativamente às ações de seu interesse

fundamental na fase de aperfeiçoamento democrático que o Brasil se encontra.

Com o aprofundamento da experiência das ONGs foi possível à sociedade assumir um papel pró-ativo no que tange à defesa de seus interesses, exercitando-se para acompanhar, controlar e fiscalizar os serviços que serão executados pelas organizações sociais.

A participação da sociedade como usuária dos serviços é uma condição necessária, mas não suficiente, para se atingir os padrões de eficiência desejáveis. Isto depende muito mais da condução que será dada às políticas, a partir da disponibilização de recursos financeiros e condições objetivas de trabalho que o Estado de fato venha a propiciar. Dentro da lógica de que se pretende um Estado regulador e transferidor de recursos e não mais um Estado puramente executor, é fundamental que o governo não se exima da sua função de garantir as condições para que os serviços sejam prestados através dessas novas estruturas. A estas últimas, ainda que contando também com recursos da sociedade, não deverá caber a responsabilidade maior no que tange ao financiamento (Bresser, op. cit. p.27).

No que tange aos aspectos jurídicos, reportemo-nos ao que diz Modesto (1997, p.7,8).

As organizações sociais não serão autarquias veladas, nem titularizarão qualquer espécie de prerrogativas de direito público. Não gozarão de prerrogativas processuais especiais ou prerrogativas de autoridade. Não estarão sujeitas a supervisão ou tutela da administração pública direta ou indireta, respondendo apenas pela execução e regular aplicação dos recursos e bens públicos vinculados ao acordo ou contrato de gestão que firmarem com o Poder Público. Não serão instituídas por lei nem custeadas na sua integridade pelo Poder Público. Serão entidades privadas reconhecidas pelo Estado, à semelhança das atuais entidades de utilidade pública, devendo sua constituição jurídica à iniciativa voluntária de indivíduos. Não serão criaturas do Estado, nem sucessoras necessárias de entidades públicas extintas. Podem ser reconhecidas ou qualificadas como tais, independentemente da extinção de qualquer ente público existente. Quando forem autorizadas a assumirem, porém, atividades e prédios anteriormente ocupados por entidades extintas, nem por isso deixarão de ser e agir como pessoas privadas para transformarem-se em entes do Estado. Ex: Santa Casa de Misericórdia/ adaptação dos estatutos.

As organizações sociais tampouco serão forma de

privatização de entes públicos. Privatização pressupõe transferência de domínio, uma transação de natureza econômica e uma retração do Poder Público em termos de inversão de recursos e em termos quantitativos de pessoal.

No modelo das organizações, primeiro, o ato de qualificação de uma entidade como organização independe de qualquer extinção prévia ou posterior de ente público. Segundo, quando as entidades qualificadas recebem prédios ou bens públicos como forma de apoio ou fomento por parte do Estado não há transferência de domínio, mas simples permissão de uso, continuando os bens a integrar o patrimônio da União. Terceiro, os contratos ou os acordos firmados não poderão ter finalidade econômica, não podem objetivar lucro.

A relação entre as organizações sociais e o Poder Público deve ter fundamento numa ética da solidariedade e numa ética de serviços.

O modelo das organizações sociais realiza-se como estratégia em tudo oposta a privatização, assumindo claramente uma opção de recusa à aplicação da lógica do mercado nas atividades de natureza social (Modesto, 1997, p.7,8).

Em suma, a reforma do Estado legitima as ONGs e cria as organizações sociais.

As organizações sociais (OS) são apresentadas no contexto da reforma governamental como uma nova estratégia de gestão das questões sociais. Representam uma nova forma de gerenciamento dos serviços sociais que passam a ser co-geridos pelo Estado e pela sociedade. Tratando-se de uma inovação no plano estatal, essa forma tem causado muitas polêmicas, sendo que uma delas se relaciona ao modelo e às possibilidades de resolução do social via regulação do mercado. Questiona-se quanto aos riscos de aprofundamento da condição de pobreza de alguns segmentos da sociedade, cuja demanda não pode ser resolvida pela lógica de mercado, porque ainda é indispensável a ação assistencial, uma vez que se encontram na indigência e não contam com um atendimento que lhes proporcione o mínimo necessário à vida.

As organizações sociais criadas hoje pelo Estado já existem com outras características jurídicas, e prestando serviços em vários setores, predominantemente no social. Por iniciativa da sociedade, há muito existem no Brasil entidades assistenciais, filantrópicas que, em parceria com o Estado, atuam oferecendo vários tipos de serviço à população pobre.

Quanto às ONGs, tornaram-se centros de recursos humanos (assessorias, informações, materiais pedagógicos, formação, elaboração de projetos, etc.) postos a serviço das associações comunitárias e dos movimentos sociais. Criou-se, dessa forma, um circuito não-governamental de cooperação que tem sido capaz de articular iniciativas tomadas nos diversos planos da sociedade civil.

As organizações sociais, como dito anteriormente,

constituem-se em entidades privadas reconhecidas pelo Estado, à semelhança das atuais entidades de utilidade pública, na condição de entes privados que colaboram com a administração" (Ribeiro, 1997, p.20).

A diferença entre essas organizações sociais e as ONGs repousa no fato de que por serem as primeiras instituídas pelo Estado, sua estrutura e processos administrativos estão vinculados a recursos públicos, normatizados e fiscalizados por órgão público do Estado, devendo submeter-se a um contrato de gestão e à apreciação do Tribunal de Contas. Esta última condição já está em vigor para as entidades que recebem repasses de recursos para atuarem prestando serviços de utilidade pública (Ribeiro, op. cit.).

A década de 1990 inicia-se, portanto, sob os auspícios de uma nova lógica de articulação entre as diferentes esferas de governo e entre governo e sociedade civil, com redefinição de competências.

Por outro lado, com o processo de descentralização, são repassadas aos municípios muitas ações anteriormente sob a responsabilidade das esferas estaduais e da União. Essa municipalização pode ser entendida não somente como a transferência de competências para a esfera do governo municipal, mas também como delegação às ONGs para incorporar alguns programas, particularmente na área da educação e da assistência social. Sendo essas organizações de base essencialmente localista, a indicação de diretrizes para a solução dos problemas sociais apresenta uma maior sintonia com os interesses populares.

Bibliografia

ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcanti de. Reconstrução e reforma do Estado. In: Velloso, João Paulo dos Reis (coord.). *Governabilidade e Reformas*. Rio de Janeiro. 1995. pg. 130-197.

BOBBIO, Norberto. MATTEOCCI, Nicolas. PASQUINO, Jean Franco. 2a. ed. *Dicionário de política*. Brasília: UNB, 1986.

BRESSER PEREIRA, Luis Carlos. Da administração pública à gerencial. Rio de Janeiro. *Revista do Serviço Público*. V. 120, n.1. 1996.

_____. A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. 1997 (não-publ.)

FERNANDES, Rubem César. *Privado porém público: o terceiro setor na América Latina*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.

FERRAREZI, Elisabete. *Estado e setor público não estatal: perspectivas para a gestão de novas políticas sociais*. II Congreso Interamericano del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Isla Margarita. Venezuela, 15-18 out. 1997.

MALIN, Ana B. Economia e política de informação - novas visões da história. São Paulo, Fundação Seade. *Revista São Paulo em Perspectiva*. p. 9-18. 1984.

MARTINS, Luciano. Crise de poder, governabilidade e governança. In: VELLOSO, João Paulo dos Reis e ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcanti de. *Governabilidade e reformas*. Rio de Janeiro: Instituto Nacional de Altos Estudos. 1995. P.80/86.

MODESTO, Paulo. *Reforma administrativa e marco legal das organizações sociais no Brasil*. As dúvidas dos juristas sobre o modelo das organizações sociais. II Congreso Interamericano del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Isla Margarita. Venezuela, 15-18 out. 1997.

OFFE, Claus. *Problemas estruturais do Estado*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro. 1984.

QUEIROZ, Imar Domingos e MATSUBARA, Marilda. Neoliberalismo, Política Social e Serviço Social - A Questão da Assistência. VIII Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais. Salvador. In: *Anais...* 1995. p. 5-7.

REIS, Fábio Wanderley. Governabilidade, instituições e partidos. São Paulo: Novos Estudos. V.41. p. 40-59.

RIBEIRO, Sheila Maria Reis. *Perspectivas da dinâmica institucional: a emergência do setor público não-estatal*. Brasília, MARE, 1997

ROCHA, Sonia. Caracterização da pobreza no Brasil. In: *Brasil no fim do século: desafios a propostas para a ação governamental*. Rio de Janeiro. IPEA. 1994. p. 37-43.

SANTOS, Mário Vitor. Campeão mundial de analfabetismo. Brasil tem a pior educação básica e maior contingente relativo de analfabetos funcionais, diz relatório da ONU. *Folha de São Paulo*. Caderno Especial Educação e Saúde. A- jul. 1994.

SADER, Emir. O Estado imoral. *Folha de São Paulo*. Cad. 1, p.3 (14.12.97).

SCHERER-WARREN, Ilse. Metodologia de Redes no Estudo das Ações Coletivas e Movimentos Sociais. VI Colóquio sobre Poder Local. Salvador, 1994. In: *Anais...* UFBA/NPGA. 1996.

TELES, Vera. Pobreza e cidadania: duas categorias antinômicas. In: *Mínimos de cidadania*. Ações afirmativas de enfrentamento à exclusão social. São Paulo. V.4. 1994. pg.3-12.

*Juvenilda Carvalho é pesquisadora do CNPq/ UFBA.

**Angela Teixeira é professora da UNIFACS.