

O TERCEIRO SETOR E A CIDADE: IMPASSES, DESAFIOS E PERSPECTIVAS DE AÇÃO DE ONGS NO PODER LOCAL

Armindo dos Santos de Sousa Teodósio*

RESUMO

O estudo procura discutir os impasses, desafios e perspectivas de atuação de organizações do Terceiro Setor na implementação de políticas sociais, no âmbito do Poder Local. A discussão volta-se para a delimitação terminológica do conceito de Terceiro Setor, através da construção de uma tipologia das diferentes organizações, movimentos e atores sociais que o compõem. Além disso, analisa-se o impacto do Terceiro Setor como espaço para renovação da gestão pública, discutindo-se sua relação com conceitos, tendências e práticas como participação popular, descentralização de políticas, *accountability* e conselhos populares. Procura-se levantar as estratégias de ação desenvolvidas por organizações do Terceiro Setor na implementação de bens e serviços sociais, com destaque para sua articulação com o Estado e organismos privados e/ou internacionais, financiadores de projetos sociais. São discutidos, também, os impasses e perspectivas de construção de modelos gerenciais em organizações não-governamentais, em especial a sua relação com a forma de ação do movimento social e os impactos sobre a gestão de mão-de-obra (voluntária e remunerada).

ABSTRACT

This paper examines the perspectives and challenges of Third Sector organizations in the social politics at the Local Power. The concept of Third Sector is discussed through the typology of different social organizations, movements and actors. The author also discuss the impacts of Third Sector as option of public management modernization and its connection with people participation, accountability and other innovations in public administration at Brazil. The relationship between non-governmental organizations and Brazilian State, international organizations and private corporations is discussed by the analyses of managerial characteristics in Third Sector, including management of voluntary manpower.

* Prof. Coord. Unidade Universitária São Gabriel/PUC/MG

INTRODUÇÃO

As discussões recentes no campo das Ciências Sociais, tanto na esfera acadêmica quanto no âmbito das práticas sociais concretas, têm relegado lugar de destaque ao chamado Terceiro Setor. Multiplicam-se as publicações, seminários e debates cujo foco é discutir a relevância, as especificidades e a natureza das organizações que atuam nesse campo.

Os conceitos associados à idéia de Terceiro Setor são amplos, imprecisos e até mesmo contraditórios entre si, como será discutido em maior profundidade mais à frente. No entanto, nesse momento, é importante partir de uma definição mínima sobre o termo. Sendo assim, entende-se por Terceiro Setor uma gama variada de organizações que vão desde entidades sem fins lucrativos, instituições filantrópicas, fundações, projetos sociais ligados a empresas, dentre outras, e tendo como destaque as chamadas ONGs - organizações não-governamentais - (CARRION, 2000).

Isso se torna preocupante quando percebe-se que, para aqueles aos quais essa discussão a princípio mais interessaria, ou seja, os envolvidos com projetos sociais, Terceiro Setor não passa de um termo vago, impreciso ou, então, carrega o tom de apanágio para suas iniciativas/movimentos. As soluções advindas das novas abordagens sobre Terceiro Setor estariam basicamente ligadas ao mundo da gestão, criando um caminho fácil e rápido para o alcance de metas sociais, equilíbrio financeiro, avaliação precisa de projetos sociais, perenidade organizacional, dentre outras virtudes gerenciais.

Na verdade, Terceiro Setor se transformou numa daquelas palavras que explicam tudo e não explicam nada, carregando muitas contradições em si. Uma delas, talvez a mais importante, é que Terceiro Setor virou sinônimo de modernização da ação social, ao mesmo tempo que o que mais se discute é, justamente, a necessidade de modernização gerencial do próprio Terceiro Setor. Diante de um clima de tamanha euforia com esse novo conceito e lembrando que essa verdadeira "febre" com Terceiro Setor não se restringe apenas ao Brasil, mas também é observada em países como os Estados Unidos, cabe resgatar as palavras de Nelson Rodrigues: "*O brasileiro tem alma de cachorro de pelotão; aparece uma palavra nova e tudo mundo sai atrás*".

Sendo assim, o presente projeto se propõe a discutir os impactos da ação de organizações não-governamentais (ONG's) no chamado Poder Local, ou seja, a gestão pública na esfera dos municípios e regiões adjacentes, analisando os impasses, mitos, desafios e perspectivas que se apresentam aos atores sociais nesse cenário.

Observa-se, atualmente, tanto na esfera pública estatal quanto no âmbito não-governamental, uma proliferação de novas propostas de gerenciamento. Como exemplos, pode-se enumerar tanto propostas mais associadas ao universo gerencial privado como gestão participativa, programas de controle de qualidade, *downsizing*, reengenharia e terceirização, bem como propostas de gerenciamento público voltadas à participação popular, descentralização de políticas públicas, disciplina fiscal, avaliação de projetos e maior transparência/abertura ao controle da máquina estatal.

No campo da gestão, esse debate assume centralidade ao introduzir reflexões sobre as características gerenciais das organizações não-governamentais, sobretudo no que diz respeito à ausência de objetivos de lucro privado, incorporação de mão-de-obra voluntária em suas ações, captação de recursos para a sustentabilidade organizacional, dentre outras características. Vários autores constatam que o grau de informação e conhecimento sistematizado sobre o Terceiro Setor, sobretudo no caso brasileiro, ainda é incipiente. Diante desse cenário, a reflexão sobre o papel das ONG's na gestão local assume grande relevância (IOSCHPE, 1997).

EM BUSCA DE UMA TIPOLOGIA PARA O TERCEIRO SETOR

Percebe-se que uma das características do Terceiro Setor é sua extrema heterogeneidade, o que se repercute na ausência de consenso quanto à abrangência de seu conceito e às terminologias adotadas para se referir às organizações que o compõem (COSTA JÚNIOR, 1998).

Terceiro Setor pode ser entendido como *aquilo que é público, porém privado*, ou *aquilo que é privado, porém público* (FERNANDES, 1994). Esse trocadilho serve para demonstrar que Terceiro Setor assemelha-se ao Estado (Primeiro Setor) na medida em que tem como objetivos e alvo de atuação o espaço público, mas diferencia-se do Governo por ser uma iniciativa da própria sociedade. Por outro lado, Terceiro Setor não equivale à iniciativa privada (Segundo Setor), pois apesar de não ser governamental, tem como objetivo o benefício social. Sendo assim, os campos estatal, privado e público não-governamental são distintos, mas por vezes se interpenetram e se sobrepõem.

Essa definição extremamente genérica denota a complexidade e ambiguidade do conceito, visto que o *público, porém privado*, muitas vezes pode estar mais próximo do privado do que do público, como é o caso de muitos projetos sociais vinculados a grandes empresas. Ou então, o *privado, porém público*, pode estar mais próximo do público, como é o caso de muitas organizações filantrópicas, cujos recursos, metodologias e suporte originam-se quase na sua totalidade do Estado.

Na verdade, dentro do espectro do Terceiro Setor encontram-se organizações de diferentes matizes. Eis alguns exemplos de organizações que podem ser definidas como pertencentes ao Terceiro Setor: associações comunitárias; organizações-não governamentais (ONGs); instituições filantrópicas; fundações; igrejas e seitas; organizações sociais (OS - conforme definição da proposta de Reforma do Estado); projetos sociais desenvolvidos por empresas; e sindicatos.

Para autores como PAULA (1997), Terceiro Setor e Organizações Não-Governamentais (ONG's) são neologismos surgidos na esteira do processo de expansão da lógica neoliberal de condução dos Governos das economias capitalistas centrais. Por detrás da discussão, cada vez mais intensa, sobre a importância das ONG's, estaria implícita a idéia de que os problemas sociais e econômicos devem ser resolvidos a partir da lógica do mercado, ou melhor, do encontro e da ação dos diversos atores no espaço das trocas econômicas, cabendo ao Estado um papel restrito à regulação dessa esfera.

Cabe notar que dentro da idéia de Terceiro Setor encontram-se: tanto organizações formalizadas juridicamente quanto informais; organizações com uma gestão estruturada e profissionalizada quanto não-estruturada e pouco-profissionalizada; organizações de grande porte quanto de tamanhos médio e pequeno; organizações de caráter supra-nacional ou multinacional quanto local (CARVALHO, 1997; FERNANDES, 1994); organizações com fontes de financiamento atreladas ao Estado e/ou grandes empresas quanto sem fontes regulares de financiamento de suas atividades, entre outras diferenciações (COSTA JUNIOR, 1998).

O ponto de convergência entre as várias organizações que compoem o Terceiro Setor parece ser a ausência do lucro como finalidade central em sua orientação gerencial e a objetivação de benefícios para toda a comunidade ou grupos sociais específicos. Dentre os fatores articuladores desses grupos/organizações encontram-se variáveis não excludentes como localização geográfica, etnia, ideologia, condição sócio-econômica, interesses econômicos, políticos e sociais, orientação religiosa, opção sexual, dentre outros.

Sendo assim, para fins deste trabalho assume-se como Terceiro Setor as organizações que se caracterizam pela não-lucratividade como finalidade e constroem estratégias centradas na busca de melhorias para a comunidade como um todo ou para grupos específicos da população. Isso quer dizer que considera-se integrantes do Terceiro Setor, em orientação semelhante à discutida por COSTA

JÚNIOR (1998), organizações que vão desde fundações, com estruturas formais rígidas e com uma relação de proximidade com o Estado e grandes empresas, a movimentos sociais pouco estruturados, englobando grupos religiosos e associações de moradores.

Outros conceitos que estão associados a Terceiro Setor dizem respeito a novas posturas que seriam exigidas das empresas consideradas modernas, tais como "Responsabilidade Social de Empresas" ou "Responsabilidade Empresarial", "Cidadania Empresarial" e "Filantropia Empresarial". Eles englobariam ações empresariais das mais diferentes formas, como projetos sociais junto a comunidade, políticas empresariais antidiscriminação no trabalho, controle de assédio sexual ou corrupção nas empresas, dentre outras.

Na verdade, o que se percebe é que são velhas idéias e propostas que retornam como novas soluções milagrosas para os problemas sociais locais, pois empresas e associações de caridade sempre atuaram em projetos sociais. Tanto no Brasil como em outros países existem registros de ações sociais da comunidade e das empresas já há muitas décadas, algumas remetendo inclusive aos séculos XVIII e XIX. No entanto, hoje se acredita que essa atuação se faz de maneira diferenciada no âmbito do Poder Local, ou seja, mais moderna, como será visto mais à frente. (STONER & FREEMAN, 1985)

PAPÉIS DAS ORGANIZAÇÕES DO TERCEIRO SETOR

As organizações do Terceiro Setor podem desempenhar diferentes papéis em sua relação com o Estado, a sociedade e mesmo as grandes empresas. A seguir, encontram-se algumas formas de ação desenvolvidas por essas organizações, mas antes de se examinar essas diferentes perspectivas de intervenção nos problemas sociais, cabe destacar que elas não são excludentes na esfera do Poder Local. Ou seja, pode-se atuar em determinados momentos no controle da execução de políticas públicas, em outros na execução dessas políticas, bem como exerce-los simultaneamente.

Controle da execução de políticas públicas / difusão de valores

Importante papel que várias organizações do Terceiro Setor têm desenvolvido, muito presente em movimentos que defendem direitos humanos ou lutam contra a corrupção, essa abordagem também é encontrada em ONGs internacionais, atuando no cenário brasileiro. O objetivo principal é exigir do governo local, empresas e mesmo da sociedade as posturas e propostas inicialmente negociadas entre eles, o cumprimento das leis, ou então, a adoção de posições condizentes com visões consideradas mais avançadas de organização e convivência social. Um dos recursos mais empregados para esse controle tem sido a Internet, vista como forma de democratização dos controles sociais sobre a máquina pública e as organizações privadas.

Segundo AZEVEDO & PRATES (1991), os chamados "Novos Movimentos Sociais" podem ser diferenciados a partir de duas perspectivas básicas de articulação e ação social: a participação ampliada e a restrita. Por participação ampliada entende-se as articulações e movimentos da sociedade civil voltados à difusão de valores e ao alcance de metas vinculadas a transformações sociais profundas e de longo-prazo. Já as articulações sociais em torno da participação restrita remetem-se para o alcance de metas específicas, geralmente materiais e realizáveis no curto-prazo.

Uma questão central que se coloca para análise do Terceiro Setor, sob o prisma de AZEVEDO & PRATES (1991), refere-se às estratégias de ação predominantes entre as organizações públicas não-governamentais. Por trás da ênfase na adoção de técnicas gerenciais por parte das ONGs, idéia constantemente veiculada pela mídia e defendida por vários acadêmicos como caminho privilegiado

para a modernização do Terceiro Setor, difundem-se pressupostos típicos do gerenciamento privado, tais como pragmatismo, cálculo constante entre meios e fins, disciplina financeira, foco na eficiência, dentre outros.

A indagação que permanece diz respeito aos impactos da difusão dessa racionalidade gerencial sobre o Terceiro Setor, que pode levar as organizações sociais a se concentrarem, exacerbadamente, na participação restrita e no alcance de metas de curto-prazo, perdendo sua ligação com as transformações sociais mais amplas. Na verdade, as estratégias dos movimentos sociais organizados não se concentram, exclusivamente, na participação ampliada ou na restrita, o problema básico advém da focalização extrema do alcance de metas pragmáticas como alternativa para o fortalecimento das organizações, na medida em que geram ganhos concretos no curto-prazo e de repercussão positiva direta sobre a imagem construída junto à comunidade.

Execução de políticas públicas

Outra perspectiva de ação bastante difundida, tanto em organizações do Terceiro Setor com alcance geográfico mais restrito quanto naquelas de ação nacional ou internacional, é a articulação com o Estado na execução de políticas públicas locais. Além disso, muitas delas atuam em sistema de parceria com grandes empresas privadas ou mesmo outras organizações do Terceiro Setor.

Essa parceria entre Estado, empresas privadas, ONGs internacionais e organizações do Terceiro Setor se constitui a partir de trocas contínuas de recursos financeiros e humanos, conhecimento, tecnologia e informações entre os parceiros. No entanto, cabe destacar que muitas vezes a chamada parceria não passa de uma "captura" da organização do Terceiro Setor, seja pelo governo local, grandes empresas ou organismos e ONGs internacionais. Assim, estabelece-se não uma relação de parceria, mas de submissão do Terceiro Setor ao Estado, às empresas privadas, aos organismos internacionais e/ou às ONGs mais fortes.

A parceria com o Estado pode se transformar em "terceirização" das políticas públicas, ou seja, o governo se desonera da execução de seus programas sociais, esperando que as organizações do Terceiro Setor solucionem todos os problemas comunitários. Ou então, o Estado, demonstrando pouca abertura para dialogar com os movimentos sociais, impõe regras, procedimentos, metodologias etc., que deverão ser seguidos à risca pelo Terceiro Setor, perdendo-se as grandes possibilidades de crescimento mútuo e interação democrática com a sociedade.

Não menos problemática pode ser a relação com a iniciativa privada, visto que muitas organizações que se denominam do Terceiro Setor, como grande parte das fundações, por exemplo, não passam de um braço da empresa junto à sociedade. Nessa relação, algumas vezes, definem-se problemas sociais a atacar e difundem-se valores, idéias e abordagens que representam mais um desejo da grande empresa do que questões relevantes para a comunidade. É óbvio que a ação social das empresas dificilmente será totalmente desinteressada, mas existe uma distância muito grande entre a empresa ter ganhos com seus projetos sociais e impor seus valores, filosofia e abordagens à comunidade (TEODÓSIO, 2000).

A relação entre ONGs mais fortes e estruturadas e organizações do Terceiro Setor menos preparadas, quer seja política, administrativa ou financeiramente, também pode resultar numa "captura" do mais fraco pelo mais forte. Esse fenômeno é muito freqüente quando se observa a ação de órgãos de financiamento e/ou ONGs de alcance planetário no Brasil. Muitas vezes, impõe-se prioridades para a solução dos problemas sociais e metodologias de ação que são adequadas para o chamado Primeiro Mundo, mas que pouco representam para comunidades locais dos países em desenvolvimento, como o Brasil (CARVALHO, 1997).

Execução autônoma de projetos sociais

Essa é a forma de atuação mais difícil de se encontrar em estado puro, visto que as organizações do Terceiro Setor encontram muitas dificuldades de obter recursos para seu funcionamento, exigindo o estabelecimento de parcerias. No entanto, as organizações que detêm maior credibilidade junto à sociedade geralmente conseguem atuar de forma autônoma na execução de seus projetos sociais. Comumente, trata-se de organizações que conseguiram resolver um dos grandes dilemas do Terceiro Setor: a captação de recursos.

Dentre as estratégias para se conseguir provimento regular de recursos, encontram-se desde a comercialização de produtos ligados à luta social empreendida, até o recolhimento de doações. Porém, essas estratégias de captação de recursos podem incorrer na perda de foco no objetivo principal da organização ou movimento social, despendendo energias e recursos mais para a sobrevivência própria do que no ataque aos problemas sociais. A tendência a voltar-se mais para a sobrevivência organizacional, desprendendo-se das demandas da base comunitária, longe de ser um fenômeno residual é uma das categorias centrais de análise dos movimentos sociais, remetendo ao dilema micheliano da chamada "Lei de Ferro das Oligarquias" (AZEVEDO & PRATES, 1991).

Influência nos processos decisórios do Legislativo e Executivo

Outra forma de ação das organizações do Terceiro Setor são as tentativas de influência nos processos decisórios, quer seja do Legislativo ou do Executivo. Percebe-se que o universo do Terceiro Setor é bastante heterogêneo quanto a essa capacidade de ação. Pode-se encontrar desde ONGs com significativo poder de intervenção na definição de agendas internacionais, fato bastante comum entre algumas organizações de alcance planetário (WEISS & GORDENKER, 1996), até movimentos sociais desprovidos de capacidade de articulação política.

Outro ponto importante de reflexão diz respeito à focalização exagerada das políticas públicas em decorrência da ação de grupos de representação dos interesses de organizações do Terceiro Setor. Ainda que o clientelismo e a disputa por recursos públicos possam ser inerentes ao processo democrático, pode-se reproduzir, com o fortalecimento do Terceiro Setor, uma verdadeira *lei da selva*, na qual apenas os melhor aparelhados política e gerencialmente obterão recursos, em detrimento de projetos sociais relevantes, mas pouco estruturados para a disputa política/econômica.

PARTICIPAÇÃO POPULAR NA GESTÃO LOCAL E O TERCEIRO SETOR

Observa-se, atualmente, a centralidade do chamado "Poder Local" na agenda de discussões sobre a reforma do Estado brasileiro (FISCHER, 1996). Experiências exitosas de democratização da administração municipal serviram para difundir estratégias de participação popular na gestão, que vão desde o Orçamento Participativo (OP) até a articulação do poder executivo local com movimentos sociais organizados. Um fenômeno parece reforçar o outro: as cidades se apresentam como *locos* privilegiado para a participação popular, ao passo que os efeitos virtuosos mais imediatos dessa democratização se manifestam fundamentalmente no âmbito local.

Se no passado recente havia uma apropriação da participação por gestões de partidos à esquerda, levando inclusive autores como CARVALHO (1998) a identificar estratégias participativas com um "*modo petista de governar*", atualmente essa associação parece menos nítida.

Utilizada como estratégia gerencial pública tanto por partidos progressistas, na maioria das vezes de esquerda, quanto por conservadores ou à direita, a participação popular se transformou numa "ferramenta" de gestão. O fenômeno de transformar as estratégias de governo em instrumentos gerenciais não se restringe à participação popular. Experiências de partidos socialistas e trabalhistas à frente dos governos nacionais na Europa mostram que a esquerda pode se tornar tão perversa quanto a direita, utilizando com "mais realismo do que o próprio rei" os recursos e abordagens de gestão econômica da direita. Soma-se a isso o fato de que a visão dos instrumentos gerenciais como isentos das opções políticas, ou seja, meras opções administrativas disponíveis à escolha dos gestores públicos, não se limita aos governos nacionais, sendo encontrada também em experiências de gestão local, consideradas progressistas no cenário brasileiro (TEODÓSIO et al, 1997).

Na verdade, percebe-se que é a própria noção de gestão que está em jogo. A idéia de gerenciamento, entendida como caminho linear e único para o necessário pragmatismo, isento de contradições e geradora de consenso entre os atores sociais, aparece na chamada "Nova Administração Pública" (MESQUITA & FERREIRA, 1997) como instrumental capaz de alavancar o Estado de sua crônica debilidade financeira e operacional (ANDREWS & KOUZMIN, 1998).

Esse reducionismo, acompanhado de uma ingênua euforia quanto às perspectivas que a participação popular oferece para a renovação da administração pública, acaba por trazer mais obstáculos do que fazer avançar o entendimento sobre a complexa relação entre democracia e eficiência gerencial. Por um lado, considera-se a participação como um entrave, ainda que necessário, ao funcionamento ótimo do sistema. Como destaca RIBEIRO (2000, p. 20): "*a democracia sobressai-se na legitimidade, e falha no funcionamento.*" Por outro lado, tenta-se transformar virtudes cívicas como a solidariedade e o sentido de participação nos problemas sociais em elementos geradores de eficiência econômica, como pretendem os defensores da idéia de "*clusters*" (STORPER, 1994).

Assim, perde-se de vista as intrincadas e contraditórias relações que se estabelecem entre eficiência, padrões de sociabilidade e democracia, manifestadas de modo privilegiado no exercício da gestão dos espaços urbanos. Nesse sentido, torna-se imperativo retomar essa discussão, analisando os mitos, dilemas e perspectivas que se abrem para a renovação da administração pública, sem perder de vista que a democracia não se resume à "*distribuição de bens*", nem tão pouco prescinde desta, reduzindo-se à "*gestão do poder*".

A PARTICIPAÇÃO POPULAR NO CENÁRIO BRASILEIRO

Como destaca GOHN (1998), a noção de participação popular no Brasil modificou-se ao longo das últimas décadas, acompanhando as transformações políticas brasileiras. Se nos anos 70 participação remetia-se à democratização do país, mediante a abertura de canais de representação popular e a ação centrada nas massas populares, nos anos 80 a ênfase recai sobre a consolidação e conquista de novos canais de participação na máquina pública como, por exemplo, através da criação de conselhos. Nesse período, multiplicam-se estratégias participativas via atuação de ONGs. Já nos anos 90, a participação passa a ser percebida como estratégia para construção de uma gestão pública renovada. Segundo GRAU (1998), participação popular ganha a dimensão de parceria e co-gestão de serviços públicos, através da articulação da sociedade civil com o aparelho burocrático do Estado.

A participação popular pode adquirir diferentes matizes de acordo com a trajetória política, os interesses em jogo e os canais de participação abertos ao público na máquina estatal. Nesse sentido, há ganhos e perdas com os processos participativos: o que pode se constituir em virtude por um lado, pode ser tomado como debilidade por outro, como será visto mais à frente.

Antes de se avançar na discussão das possibilidades e dilemas presentes em estratégias participativas de gestão pública como o OP e a utilização de canais avançados de informação, como por exemplo a Internet, cabe destacar que a participação não se concretiza sem uma articulação com a máquina burocrática pública. Nesse sentido, a participação popular é também um processo ou fenômeno organizacional, que se submete aos condicionamentos e impasses do "mundo administrado".

WEBER (1994) aponta uma tendência ao insulamento burocrático presente nas organizações modernas. Duas alternativas de controle da máquina tecnoburocrática, segundo o autor, se apresentariam: a ação de um líder carismático ou a existência de um parlamento forte. Percebe-se, como argumenta GRAU (1998), que a solução weberiana se dá "fora" da burocracia, visto que inexiste para WEBER (1994) a possibilidade de abertura e participação dentro da máquina burocrática.

Concepção semelhante é construída por MICHELS (1969), ao demonstrar que as organizações submetem-se à chamada "Lei de Ferro das Oligarquias", ou seja, à tendência de suas lideranças distanciarem-se das aspirações daqueles que os elegeram e voltarem-se para a própria sobrevivência dentro do aparato organizacional. Novamente apresenta-se uma visão pessimista quanto à possibilidade de construção de processos democráticos em estruturas e modelos que exijam mediação organizacional.

Cabe destacar que as estratégias de participação popular construídas no cenário brasileiro remetem-se, fundamentalmente, à mediação organizacional, quer seja através da interlocução da máquina pública com movimentos sociais organizados e ONGs, quer seja pela criação de mecanismos organizacionais de negociação da alocação de recursos com lideranças comunitárias e parte da população, como o OP. No caso brasileiro, a utilização de estratégias de democracia direta, como o plebiscito e o *referendum* é menos intensa do que em outros países latino-americanos (GRAU, 1998).

Ainda que a recorrência a mecanismos plebiscitários fosse freqüente na trajetória política brasileira, cabe lembrar os limites de eficiência do sistema de democracia direta, como destaca DAHL (1994, 1993). Sendo assim, a democracia direta não se apresenta como alternativa à democracia representativa, mas como complemento relevante aos sistemas de decisão via representação (GRAU, 1998).

GRAU (1998) também indica que a participação é um fenômeno, fundamentalmente, ligado à racionalidade comunicativa habermasiana. Sendo assim, implica não só em avançar os mecanismos organizacionais de abertura à participação, mas também a própria interação comunicativa entre os diferentes atores que compõem o processo: população, lideranças comunitárias, gestores públicos.

Quadro 1 - Dilemas da Participação como Estratégia de Gestão Local

POSSIBILIDADES	AMEAÇAS
Alta densidade de participação	Padrão de planejamento debilitado
Governabilidade facilitada	Governabilidade "emperrada"
Participação autêntica	"Prefeiturização" da participação
Ruptura do clientelismo tradicional	Novas formas de clientelismo
Visão estratégica da gestão pública	Supremacia dos grupos organizados
Ênfase nos aspectos simbólicos	Participação reduzida à estratégia de marketing
Parceria com a população	Parceria espúria (retirada do Estado)
Sensibilidade às especificidades locais	Política global esfacelada
Negociação entre interesses divergentes	Jogo de soma zero (desigualdade + recursos escassos)
Diálogo com o cidadão	Hegemonia da sedução
Fortalecimento das instâncias participativas	Esvaziamento dos poderes constituídos (legislativo)
Interlocução burocrata - cidadão	"Lei de ferro das oligarquias"

Fontes: SOARES & GONDIM, 1998; NABUCO, 2000.

PARTICIPAÇÃO EM ONGs: IMPASSES NA ESFERA ORGANIZACIONAL BUROCRÁTICA

Organizações Não-Governamentais se constituíram nos últimos anos, tanto no Brasil quanto no cenário internacional, em atores sociais extremamente relevantes nos processos políticos. Questionamentos à legitimidade de suas ações,

como nos recentes episódios envolvendo ONGs Internacionais na Amazônia, que culminaram na instauração da chamada "CPI das ONGs", ou mesmo os escândalos de desvio de verbas no Rio de Janeiro durante a década de 80, parecem não ter maculado sua centralidade nas discussões sobre o provimento de políticas públicas e a imagem construída pela mídia em torno das virtudes cívicas das organizações não-governamentais.

Nesse sentido, não é exagero falar que o imaginário social urbano construiu uma percepção extremamente positiva acerca dessas organizações, associando-as a profunda legitimidade social, representação, eficiência dos interesses públicos, trato correto dos recursos públicos e, principalmente, alto conteúdo de participação popular em suas atividades, propostas e estruturas organizacionais.

No entanto, Organizações Não-Governamentais não constituem um todo homogêneo. Na verdade "*ONGs são muitas*", como foi visto anteriormente.

Segundo CARRION (2000), é justamente na caracterização da natureza gerencial das ONGs que se encontram os principais fatores para análise da ação dessas organizações. Segundo a autora, a forma como as ONGs delimitam para si a "questão social" fundamenta-se em sua dinâmica econômica-gerencial-institucional. Nesse sentido, cabe questionar como é exercido o poder "para fora" e "para dentro" de sua estrutura organizacional, ou melhor, como se constrói a participação popular em seus mecanismos internos e seus desdobramentos sobre sua ação externa (TEODÓSIO, 2000).

No entanto, ao contrário do que o imaginário social relaciona às ONGs, a construção de processos participativos em seu interior encontra obstáculos relevantes, considerados por alguns autores como intransponíveis. A participação não se concretiza sem uma articulação com a máquina burocrática, quer seja pública ou não-governamental. Nesse sentido, a participação popular é também um processo ou fenômeno organizacional, que se submete aos condicionamentos e impasses do "mundo administrado".

Apesar de utopias de participação total e irrestrita nas organizações serem encontradas em diferentes épocas da trajetória da humanidade, é principalmente a partir do ideário marxista que se fortalece a idéia de que os grupamentos sociais poderiam ser organizados de maneira acéfala ou quase acéfala, partilhando fraternalmente não só bens materiais, mas também posições de poder em seu interior.

Essas perspectivas sobrevivem em propostas como as da chamada "*Economia Popular Solidária*", preconizadas por autores como CORRAGIO (1993) e GAIGER (1998). No entanto, os próprios defensores desse tipo de organização e distribuição de bens e poder reconhecem seus dilemas e obstáculos na construção do efetivo comunitarismo, sobretudo quando esses empreendimentos deparam-se com os impositivos de eficiência típicos da esfera gerencial (SINGER, 2000 e HOLZMANN, 2000).

Mas é justamente entre os revolucionários russos que se elabora uma das primeiras concepções acerca da impossibilidade da participação total efetiva nos empreendimentos solidários. Lênin, em seu famoso texto "Da autoridade" argumentava que mesmo nos escritos de Marx e Engels se encontravam chamativos para o fato de que a transformação social em direção ao comunismo não implicaria no desaparecimento dos postos de comando. Para o revolucionário russo seria ingênuo pensar que grupos de trabalhadores se organizariam de maneira acéfala, quer seja no sistema fabril, quer seja na vida em sociedade.

Essa dimensão da autoridade, incorporada por Lênin, resultou na defesa da existência de uma vanguarda proletária à frente das massas revolucionárias, responsável por pensar os grandes planos e metas de uma sociedade que pretendia ser igualitária.

No entanto, WEBER (1994) demonstrava, já no período imediatamente posterior à Revolução Russa, as ameaças à sociedade igualitária e à democracia representadas pela burocracia presente na máquina estatal russa, formada pela vanguarda proletária e por ex-burocratas do czar.

Se a democracia faz avançar por um lado a igualdade dos homens, por outro lado, a autoridade do governante, cada vez mais dominada por uma racionalidade legal, depara-se agora com a máquina da burocracia estatal. No entanto, como destaca GIDDENS (1998, p. 50-51), Weber entendia que: *"A 'rotinização da política' - ou seja, a transformação das decisões políticas em decisões de rotina administrativa, pela dominação do funcionalismo burocrático - era especificamente estranha às demandas que eram mais básicas para a ação política"*.

Longe de se restringir a um fenômeno interno ao Estado, a ascensão das organizações burocráticas na sociedade contemporânea atinge a quase totalidade dos agrupamentos sociais, incluindo as organizações não-governamentais.

Frente à tendência de separação entre gestão da máquina burocrática e ação política, e de domínio crescente da primeira sobre a segunda, WEBER (1994) enxergava como saída a autoridade do líder carismático. Preconizando, demandando ou criando novas obrigações, o *"elemento carismático" adquiria uma significação vital na ordem democrática moderna; sem ele, nenhuma elaboração de políticas seria possível, e o Estado ficaria relegado a uma democracia sem liderança, ao governo de políticos profissionais sem vocação*" (GIDDENS, 1998, p. 51).

Sendo assim, a organização burocrática, expressão da dominação racional-legal, apresenta-se para WEBER (1994) ao mesmo tempo como expressão máxima do que de mais eficiente e avançado a humanidade constituiu, bem como do que de mais opressivo ela erigiu (DOMINGUES, 2000). O pessimismo weberiano quanto à ideia de democratização e participação dentro da organização burocrática levam-no a uma saída externa à lógica e jogo de poder da máquina organizacional: o líder carismático (GRAU, 1998).

Mas se os impasses organizacionais colocados à participação parecem intransponíveis, PATEMAN (1992) argumenta que apesar de no âmbito das organizações não existir espaço para a democracia em si, níveis diferenciados de participação podem se manifestar. Mas como demonstra a autora, há o risco de discursos aparentemente participativos remeterem-se a práticas de pseudoparticipação. Por outro lado, mesmo processos manipulados de participação teriam papel relevante, segundo PATEMAN (1992), na medida em que difundiriam gradativamente entre os indivíduos a ideia de que podem participar, consolidando "sujeitos" cada vez mais exigentes quanto ao processo participativo.

AZEVEDO & PRATES (1991), através de tipologia voltada aos estudos dos chamados "Novos Movimentos Sociais Urbanos", afirmam que três tipos de organização poderiam ser encontrados, de acordo com diferentes posicionamentos quanto à participação popular na definição e implementação de suas políticas. Um primeiro grupo, denominado de "Associativismo Restrito ou Comunitário" se caracterizaria pela independência frente ao Estado, voltando-se para metas específicas de seus componentes, passíveis de serem atingidas a despeito da forma de condução das políticas públicas.

O segundo tipo ideal seria constituído por Organizações Reivindicativas, que concentrariam suas demandas na obtenção de bens públicos de primeiro nível, ou seja, bens e serviços públicos concretos, ligados diretamente à alocação de recursos e implementação de projetos no curto-prazo. A participação popular através desse tipo organizacional assumiria um caráter restrito ou instrumental.

Por fim, seriam encontrados os Movimentos Sociais Clássicos, vinculados à luta por valores e metas mais amplas, de transformação social mais profunda e de alcance no longo-prazo. Esse tipo de participação, denominado pelos autores como "Neo-Corporativista", caracteriza-se pelo caráter global de seus objetivos e pela tentativa de intervenção em macrodiretrizes políticas.

Essa tipologia permite entender os constrangimentos a que se submetem as organizações não-governamentais no jogo da construção, implementação e gestão de políticas públicas no cenário brasileiro recente. Pressionadas por um crescente discurso "gerencialista", que tem como mote a eficiência administrativa de suas operações, as ONGs se veriam diante da necessidade de aumentar sua base de contribuintes e filiados, bem como captar recursos em fontes externas, quer sejam provenientes de empresas privadas ou governamentais (TEODÓSIO, 1999).

Nesse cenário, o completo desatrelamento quanto à conquista de ganhos visíveis em termos de bens de primeiro nível (concretos e no curto-prazo), ou seja, o desprezo por estratégias da chamada participativa restrita ou instrumental, poderia gerar uma escassez das fontes de recursos, na medida em que se a imagem de ineficiência gerencial e política poderia ser associada à ONG. Por outro lado, o desprendimento total, quanto à consecução de suas metas e valores mais amplos, poderia levar a uma descaracterização do movimento social, ficando mais susceptível às "tentações" do insulamento burocrático.

Além disso, estratégias participativas como o Orçamento Participativo (OP) tenderiam a favorecer a proliferação de Organizações Reivindicativas ou a participação restrita, ainda que componentes de participação ampliada também estejam presentes nos processos de orçamentação participativa. No entanto, devido à sua estreita ligação com o Poder Local, as práticas voltadas ao OP remetem-se fundamentalmente à participação restrita.

GESTÃO PÚBLICA LOCAL: NOVAS PERSPECTIVAS E ARMADILHAS

As tentativas de modernização do Estado têm se manifestado em várias esferas de governo, mas é principalmente no âmbito dos municípios que novas estratégias de gestão pública têm despertado atenção tanto da mídia quanto dos cidadãos. Isso se dá não apenas pelo fato das ações no âmbito do Poder Local terem repercussão direta e imediata sobre o cotidiano das pessoas, mas também pela importância atribuída aos movimentos sociais organizados e às ONGs, conhecidos por suas políticas de intervenção locais e/ou em realidades específicas, para o avanço da cidadania no Brasil (PEREIRA & GRAU, 1999).

Não menos relevante é a discussão acadêmica que se processa em torno da problemática do chamado Poder Local. Como destaca FISCHER (1991), nessa esfera manifestam-se de maneira privilegiada a complexidade e a fragmentação dos grupos de interesses das sociedades contemporâneas. Além disso, nesse nível de governo, abre-se significativo espaço para inovações gerenciais na condução de políticas públicas, tal como atesta PINHO (1999).

Acompanhando fenômeno semelhante ao ocorrido na esfera privada de gestão, a administração pública, tanto no cenário brasileiro quanto internacional, tem observado a proliferação de estratégias de reforma do Estado que assumem o status de verdadeiras panacéias para a solução dos dilemas organizacionais enfrentados (MICKLETHWAIT & WOOLDRIDGE, 1998).

Segundo TENDLER (1998), o *mainstream* acerca da reforma do Estado baseou sua cartilha em concepções equivocadas, sobretudo, no que se refere aos países em desenvolvimento. Dentre os fatores que levaram a essa visão limitada e tendenciosa sobre a modernização da máquina pública, destacam-se: focalização nos fatores geradores do "mal governo" em detrimento dos fatores constituintes da "gestão pública eficiente"; ênfase na importação de técnicas gerenciais pouco apropriadas à realidade dos países periféricos; estigmatização de regiões e/ou países inteiros como eficientes ou ineficientes, em detrimento da análise das nuances e complexidade de cada caso; crença arraigada em mecanismos de mercado para a solução dos problemas sociais; e finalmente, a transposição de concepções privadas de administração para a área pública como, por exemplo, os conceitos de "cliente" e "usuário".

Apesar do discurso hegemônico acerca da reforma do Estado se apresentar, de maneira fatalista, como única alternativa para a modernização gerencial (ANDREWS & KOUZMIN, 1998), percebe-se que transposição de técnicas gerenciais oriundas da esfera privada não se dá de maneira linear e absoluta, esbarrando nas especificidades da gestão social, característica das organizações públicas. 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 (MINTZBERG, 1996).

A reforma do Estado, quer seja em outros países, quer seja no caso brasileiro, parte de determinados pressupostos acerca dos papéis desempenhados pelos cidadãos em sociedades democráticas. Em experiências de países como a Nova Zelândia e a Austrália manifestam-se claramente as tendências de incorporação de técnicas privadas de gestão no espaço das políticas públicas, o que resulta em se considerar o cidadão a partir da perspectiva de consumidor do serviço público (CARVALHO, 1997; MESQUITA & FERREIRA, 1997).

Segundo MINTZBERG (1996), os papéis desempenhados pelo cidadão não se resumem ao de consumidor, que pode, simultaneamente ou não, se enquadrar nas funções de cliente, cidadão e súdito. PRATA (1998), por outro lado, afirma que diante de diferentes papéis do cidadão, demandam-se variadas respostas por parte do Estado. Enquanto o indivíduo, na qualidade de eleitor, exige do Governo uma postura de responsabilização ("accountability"), o contribuinte demanda eficiência e/ou produtividade na utilização dos recursos públicos arrecadados. Já na condição de cliente, o indivíduo espera do Estado efetividade e/ou capacidade de resposta às suas necessidades, ao passo que no papel de cidadão ele espera equidade na gestão pública.

Percebe-se que o conceito de cidadania pode ser reduzido em sua magnitude quando assume-se que cliente e cidadão são sinônimos. Além disso, no cenário brasileiro, marcado pelo fenômeno político do clientelismo (DINIZ, 1982), a incorporação da idéia de cliente pode gerar sérias distorções no gerenciamento das políticas públicas, como apontam estudos sobre a adaptação e sobrevivência dessa prática política espúria, mesmo dentro de estratégias inovadoras como o Orçamento Participativo (SOARES & GONDIM, 1998).

Sendo assim, torna-se fundamental implementar políticas de modernização do Estado sintonizadas com os desafios e perspectivas inerentes à gestão pública, o que implica em buscar a inserção do cidadão em processos participativos da formulação dessas estratégias, além de assumi-lo como "sujeito" do processo de construção da cidadania.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Percebe-se que a concepção do Terceiro Setor como panacéia para a gestão de políticas públicas e o rompimento dos impasses da democracia no Brasil podem gerar efeitos indesejáveis sobre as metas propostas. O espaço da gestão pública apresenta-se como construto social inacabado, fundado tanto na preparação técnica quanto no exercício da política, esferas indissociáveis da gestão pública local (CHANLAT, 1999).

A consolidação de práticas participativas na gestão de políticas públicas através de ONG's tem como caminho tanto a "democratização dos bens" quanto a "gestão do poder" (RIBEIRO, 2000). Essas duas faces de uma mesma moeda, chamada democracia, indicam não só que ganhos valorativos devem vir acompanhados de avanços materiais, pois se reforçam continuamente. Indicam, antes de mais nada, que na esfera da gestão pública local faz-se necessário esforço contínuo e a auto-crítica dilacerante por parte das organizações e atores sociais estatais e não-governamentais que a constroem (AKTOUF, 1996), visto que as possibilidades de modernização se fazem sempre acompanhadas de dilemas e impasses. Nesse sentido, cabe lembrar as palavras de PUTNAM et al (1996, p.194): "*Criar capital social não é fácil, mas é fundamental para fazer a democracia funcionar*".

REFERÊNCIAS

- AKTOUF, O. **A administração entre a tradição e a renovação**. São Paulo: Atlas, 1996.
- ANDREWS, C. W. & KOUZMIN, A. A reforma gerencial no Brasil à luz da Teoria da Escolha Pública: uma análise do discurso oficial. In: **Anais do 22º ENANPAD**. Foz do Iguaçu/PR: ANPAD, 19 a 22 de setembro de 1998.
- AZEVEDO, S. & PRATES, A. A. P. Planejamento participativo, movimentos sociais e ação coletiva. In: **Ciências Sociais Hoje**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1991, pp. 122-152.
- CARRION, R. M. Organizações privadas sem fins lucrativos – a participação do mercado no Terceiro Setor. In: **Tempo Social**. São Paulo: volume 12, nº 2, novembro de 2000.
- CARVALHO, M. C. A. A. Participação social no Brasil hoje. In: **Polis Papers**, nº 2, 1998.
- CARVALHO, N. V. O terceiro sujeito: um novo ator para um velho cenário. In: DOWBOR, L. et al (orgs.) **Desafios da Globalização**. Petrópolis, R.J.: Vozes, 1997, p. 199-214.
- CARVALHO, W. G. F. A reforma administrativa da Nova Zelândia nos anos 80-90: controle estratégico, eficiência gerencial e accountability. In: **Anais do 21º ENANPAD**. Rio das Pedras/RJ: ANPAD, de 21 a 24 de setembro de 1997.
- CHANLAT, J. F. **Ciências sociais e management**: reconciliando o econômico e o social. São Paulo: Atlas, 1999.
- CORAGGIO, J. L. **Globalização, fragmentação e reforma urbana**: o futuro das cidades brasileiras na crise. Itamontes, out. 1993.
- COSTA JÚNIOR, L. C. **Cadernos do III Setor**. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas/Escola de Administração de Empresas de São Paulo, nº 2, abril de 1998.
- DAHL, R. **Democracia y sus críticos**. Buenos Aires: Paidós, 1993.
- _____. **Después de la revolución**. Barcelona: Gedisa, 1994.
- DINIZ, E. Clientelismo urbano: ressuscitando um antigo fantasma? In: **Novos Estudos CEBRAP**, vol.1, nº 4, 1982, pp. 21-26.
- DOMINGUES, J. M. A cidade: racionalidade e liberdade em Max Weber. In: SOUZA, J. (org.) **A atualidade de Max Weber**. Brasília: UnB, 2000, pp. 209-233.
- FERNANDES, R. C. **Privado porém público**: o terceiro setor na América Latina. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.
- FISCHER, T. O Poder Local no Brasil: temas de pesquisas e desafios da transição. In: **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro: 25(2), pp. 86-92, abr./jun. 1991.
- GAIGER, L. A Solidariedade como alternativa econômica para os pobres. In: **Contexto e Educação**, n. 50, 1998, p.47-71.
- GIDDENS, A. **Política, sociologia e teoria social**: encontros com o pensamento social clássico e contemporâneo. São Paulo: UNESP, 1998.
- GOHN, M. G. O cenário da participação em práticas da gestão da coisa pública no Brasil no final do milênio. In: **Cidadania – textos**, n. 12, p. 1-85, julho de 1998.
- GRAU, N. C. **Repensando o público através da sociedade**: novas formas de gestão pública e representação social. Rio de Janeiro: REVAN; Brasília, DF; ENAP, dezembro de 1998.

- HOLZMANN, L. Gestão cooperativa: limites e obstáculos à participação democrática. In: SINGER, P. & SOUZA, A. R. (orgs.) **A economia solidária no Brasil: a autogestão como resposta ao desemprego**. São Paulo: Contexto, 2000, pp. 49-62.
- IOSCHPE, E. (org.) **3º Setor – desenvolvimento social sustentado**. Rio de Janeiro: Paz & Terra, 1997.
- MESQUISTA, A. S. & FERREIRA, S. P. Fortalecer o serviço público e valorizar a cidadania: a opção australiana. In.: **Anais do 21º ENANPAD**. Rio das Pedras/RJ: ANPAD, de 21 a 24 de setembro de 1997.
- MICHELS, R. **Los partidos políticos**. Buenos Ayres: Amarrótu, 1969.
- MICKLETHWAIT, J. & WOOLDRIDGE, A **Os bruxos da administração: como se localizar na babel dos gurus empresariais**. Rio de Janeiro: Campus, 1998.
- MINTZBERG, H. (1996) Managing Government - Governing Management. In: **Harvard Business Review**, may-june, pp. 75-83.
- NABUCO, M. R. **Aulas proferidas na disciplina Economia, Espaço e Sociedade do Curso de Mestrado em Gestão de Cidades – PUC/MG**. Belo Horizonte, mar-jun. de 2000.
- PATEMAN, C. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz & Terra, 1992.
- PAULA, A. P. P. Um estudo de caso da Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais: construindo uma nova gestão pública em espaços públicos alternativos. In: **Anais do XXI ENANPAD**. Rio das Pedras, Angra dos Reis-RJ: ANPAD, 1997.
- PEREIRA, L. C. B. & GRAU, N. C. **O público não-estatal na reforma do Estado**. Rio de Janeiro: Editoria Fundação Getúlio Vargas, 1999.
- PINHO, J. A. G. Inovação na gestão municipal e o papel do prefeito schumpeteriano – uma abordagem preliminar. In: **Anais do 23º ENANPAD**. Foz do Iguaçu/PR: ANPAD, 19 a 22 de setembro de 1999.
- PRATA, C. M. As várias faces da relação cidadão X Estado: antigos papéis e novas metáforas. In: **Anais do 23º Encontro da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração**. Foz do Iguaçu/PR: ANPAD, 19 a 22 de setembro de 1998.
- PUTNAM, R. D. et al **Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna**. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1996.
- RIBEIRO, R. J. Democracia versus república – a questão do desejo nas lutas sociais. In: BIGNOTTO, N. **Pensar a República**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2000, pp. 13-25.
- SINGER, P. Economia solidária: um modo de produção e distribuição. In: SINGER, P. & SOUZA, A. R. (orgs.) **A economia solidária no Brasil: a autogestão como resposta ao desemprego**. São Paulo: Contexto, 2000, pp. 11-28.
- SOARES, J. A. & GONDIM, L. Novos modelos de gestão: lições que vêm do poder local. In: SOARES, J. A. & CACCIA-BAVA, S. (orgs.) **Os desafios da gestão municipal democrática**. São Paulo: Cortez, 1998, pp. 61-96.
- STONER, J. A. F. & FREEMAN, R. E. **Administração**. R.J: Prentice-Hall do Brasil, 1985.
- STORPER, M. Desenvolvimento territorial na economia global do aprendizado. In: RIBEIRO, L.C.Q., SANTOS, J.R. (orgs.) **Globalização, fragmentação e reforma urbana**. S.P: Civilização Brasileira, 1994, pp. 23-63.

TENDLER, J. **Bom governo nos trópicos** – uma visão crítica. Rio de Janeiro: Revan, Brasília, DF: ENAP, 1998.

TEODÓSIO, A. S. S. Managerial strategies of Brazilian nonprofit organizations: challenges and perspectives. In: **ARNOVA's 29th Annual Conference**. New Orleans, USA: 16-18 de novembro de 2000, pp. D08.2.

_____; RESENDE, G. A. Estratégias de gestão de recursos humanos no Terceiro Setor. In: CARVALHO NETO, A.C. & NABUCO, M. R. (orgs.) **Relações de Trabalho Contemporâneas**. Belo Horizonte: IRT, PUC-Minas, 1999, p. 287-302.

_____; et al. Gestão sindical: a percepção de dirigentes sindicais da CUT. In: **Cadernos de Administração**. Belo Horizonte: PUC/MG, v. 4, dez. 1997.

WEBER, M. **A ética protestante e espírito do capitalismo**. São Paulo: Pioneira, 1994.