



8º Encontro Internacional de Política Social
15º Encontro Nacional de Política Social
Tema: Questão social, violência e segurança pública:
desafios e perspectivas
Vitória (ES, Brasil), 16 a 19 de novembro de 2020

Eixo: Análise, Avaliação e Financiamento das Políticas Públicas.

A atuação das organizações da sociedade civil nas políticas sociais públicas

Erica Bomfim Bordin¹

Resumo: O presente trabalho é um recorte da tese de doutoramento que analisou a posição das organizações da sociedade civil (OSCs) nos governos de Porto Alegre, no período de 1986 a 2016, visando compreender sua atuação e sua função nas políticas públicas de educação, de assistência social e de saúde. Estudo qualitativo, referenciado no método dialético-crítico, com abordagem gramsciana. Nesse artigo, focamos na atuação das organizações da sociedade civil nas políticas públicas a partir de revisão bibliográfica, pesquisa narrativa com os sujeitos de pesquisa e análise documental. Nas conclusões, trazemos a análise feita das narrativas dos pesquisados em relação as categorias em quadro.

Palavras-chave: Organizações da Sociedade Civil; Governo; Política Pública.

The role of civil society organizations in public social policies

Abstract: The present work is an excerpt from the doctoral thesis that analyzed the position of civil society organizations (CSOs) in the governments of Porto Alegre, from 1986 to 2016, aiming to understand their role and function in public policies of education, social assistance and health. Qualitative study, referenced in the dialectical-critical method, with a gramscian approach. In this article, we focus on the role of civil society organizations in public policies based on bibliographic review, narrative research with research subjects and documentary analysis. In the conclusions, we bring the analysis made of the respondents' narratives in relation to the categories in the table.

Keywords: Civil Society Organizations; Government; Public Policy.

1 Introdução

Nas últimas três décadas têm ocorrido no Brasil um processo de mudança no modo de gerir o social. Entre os fenômenos contidos nesse processo, destacamos o compartilhamento das responsabilidades oriundas da Constituição Federal de 1988 no que diz respeito aos direitos sociais e à forma como se passou a formular e a executar as políticas públicas.

O presente trabalho é um recorte da tese de doutoramento da autora, que objetivou analisar a posição das organizações da sociedade civil (OSCs) nos governos de Porto Alegre, no período de 1986 a 2016, visando compreender sua atuação e sua função nas políticas públicas de educação, de assistência social e de saúde. A delimitação do tempo se deu em virtude do movimento de abertura democrática vivido no país na década de

¹ Assistente Social, Mestre e Doutora em Serviço Social pelo Programa de Pós-Graduação da PUC/RS. PNPd - realizando estágio pós doutoral no PPGSS/PUCRS. Integrante do Núcleo de Estudos em Políticas e Economia Social - NEPEs/PUCRS. E-mail: erica.bordin@puers.br

1980 e a aprovação da Constituição Federal de 1988 que forjaram relevantes alterações na dinâmica das OSCs e, conseqüentemente, na conformação da gestão das políticas públicas que foi se desenhando nos anos seguintes. A pesquisa de doutoramento foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES).

Partimos da compreensão de que as organizações da sociedade civil participam, de forma mais ou menos relevante dependendo do contexto social e política, do ciclo das políticas públicas, compreendidas como diretrizes elaboradas para enfrentar uma demanda de interesse coletivo, carregando no processo de construção das decisões políticas elementos concretos e simbólicos.

[...] política pública é uma forma de regulação ou intervenção na sociedade. Articula diferentes sujeitos, que apresentam interesse e expectativas diversa. Constitui um conjunto de ações ou omissões do Estado decorrente de decisões e não decisões, constituída por jogo de interesses, tendo como limites e condicionamentos os processos econômicos, políticos e sociais. Isso significa que uma política publica se estrutura, se organiza e se concretiza a partir de interesses sociais organizados em torno de recursos que também são produzidos socialmente. [...] é um mecanismo de mudança social, orientado para promover o bem-estar de segmentos sociais, principalmente os mais destituídos, devendo ser um mecanismo de distribuição de renda e de equidade social. Vista como mecanismo que contém contradições, contrapõe-se à percepção da política pública como mero recurso de legitimação política ou de uma intervenção estatal subordinada tão somente à lógica da acumulação capitalista (SILVA, 2001, p.37-38).

Filiamo-nos à abordagem multicêntrica ao considerar que organizações da sociedade civil, organismos multilaterais, rede de políticas públicas, juntamente com os atores estatais, protagonizam o enfrentamento dos problemas públicos e o estabelecimento de políticas públicas. Entre os motivos dessa filiação destacamos: a interpretação do que seja público e da intenção de enfrentar um problema público aflora nos atores envolvidos com o tema; a personalidade jurídica de uma organização não determina previamente o enquadramento de suas políticas como sendo públicas; a ampliação do campo de alcance das políticas públicas via mais organizações e indivíduos envolvidos; e a distinção entre esfera pública e esfera privada é mais útil que a distinção entre esfera estatal e esfera não estatal, uma vez que uma pluralidade de atores protagoniza o enfrentamento dos problemas públicos (SECCHI, 2010).

Por meio das parcerias com o Estado, a sociedade civil organizada pode incidir mais diretamente no ciclo de políticas públicas, com atuação relevante em diferentes papéis. A presença das Organizações da Sociedade Civil (OSCs)

pode ser observada na etapa de *formulação* da política, por meio da participação em conselhos, conferências e compartilhamento de experiências de tecnologias sociais inovadoras; na *execução*, por meio da celebração de acordos com o poder público e a efetiva implementação de projetos e ações de interesse público; e no *monitoramento e avaliação*, no exercício do controle e reflexão sobre meios e resultados do ciclo das políticas públicas (BRASIL, 2014, p.19).

Na primeira parte trazemos algumas reflexões conceituais e históricas a respeito da constituição das organizações da sociedade civil. Posteriormente, problematizamos as parcerias entre as organizações da sociedade civil com o governo na execução das políticas públicas. E por fim, trazemos algumas reflexões relacionadas as falas dos sujeitos de pesquisa.

2 Organizações da Sociedade Civil: conceituação e breve história

Gramsci compreende Sociedade Civil “no sentido de hegemonia política e cultural de um grupo social sobre toda a sociedade, como conteúdo ético do Estado” (2011, v. 3, p. 225). Sociedade Civil é compreendida como o conjunto das organizações responsáveis pela elaboração e/ou difusão das ideologias - é nela que estão situados os “aparelhos privados de hegemonia”, ou seja, os organismos de participação voluntária, baseados no consenso e não na coerção - no qual a hegemonia de um grupo social é exercida sobre toda a sociedade (COUTINHO, 2006).

O termo sociedade civil não é utilizado por Gramsci no mesmo sentido de Marx, “para o qual a sociedade civil é a sociedade privatista burguesa considerada negativamente: na sua atomização e despolitização”, mas “numa acepção mais ampla que inclui as articulações não imediatamente políticas da organização social moderna”. (CERRONI, 2017, s/p).

O conceito de Sociedade Civil, para Gramsci, é uma noção política, não um instrumento de análise neutro. É um instrumento de projeto, pois refere-se à “construção e/ou desconstrução, de estreitamento ou ampliação de determinados espaços” que guiam a atividade e movimento dos sujeitos (ACANDA, 2006, p. 175).

Gostaríamos de salientar que temos clara a distinção entre sociedade civil e organizações da sociedade civil - nosso foco de estudo e análise. Que as OSC são apenas

uma das instâncias que compõem a Sociedade Civil – espaço repleto de conflitos e tensões de classes.

Nesse sentido, não podemos reduzir a Sociedade Civil a um conjunto de organizações, excluindo os órgãos de representação política, como sindicatos e partidos, o que poderia conduzir a um amplo processo de despolíticação, no qual a Sociedade Civil seria interpretada como um conjunto de organizações distintas e complementares, destituídas dos conflitos e de tensões de classes (IAMAMOTO, 2008).

As organizações da sociedade civil no Brasil são datadas por alguns autores desde a época da Colônia, referindo-se ao trabalho de grupos religiosos caritativos, de difícil comparação com os atuais, porque a Igreja e o Estado não eram separados por lei. Acreditamos que as modernas OSCs são produtos do século XX, quando o Estado passa a ter papel central na vida das nações (GOHN, 2000).

No Brasil, na Primeira República, quando a questão social era questão de polícia, e as políticas progressistas de então enquadravam-se na rubrica do sanitarismo, o assistencialismo foi a forma que se apresentou como solução para o atendimento de setores carentes da Previdência Social inexistente. Com as leis trabalhistas dos anos 30, o assistencialismo passou a ter espaço nas políticas públicas, como forma de suprir carências e pseudodefesas culturais. O próprio Estado criou as instituições de intermediação com as ONGs caritativas, como a LBA² (GOHN, 2000, p.56).

Na década de 1960, surgiram importantes movimentos sociais que marcaram a forte emergência da sociedade civil, que prosseguiu e teve seu auge nas décadas de 1970 e 1980, marcadas pela criação de inúmeras organizações não governamentais e núcleos organizados na sociedade civil, alguns dos quais cresceram em tamanho e importância política. Em duas décadas criou-se internacionalmente um “universo das ONGs”, extremamente diverso (WILHEIM, 1999).

No Brasil, as organizações da sociedade civil cresceram e se expandiram, na época da ditadura militar, com o objetivo de se organizarem para lutar contra a opressão e em defesa de direitos. Elas cresceram e se consolidaram nas décadas de 80/90 do mesmo século, lutando por espaços de participação e de exercício da cidadania.

² A Legião Brasileira de Assistência (LBA) foi um órgão brasileiro fundado em 1942 pela então primeira-dama Darcy Vargas, com o objetivo de ajudar as famílias dos soldados enviados à Segunda Guerra Mundial. Com o final da guerra, se tornou um órgão de assistência a famílias necessitadas em geral. A LBA era presidida pelas primeiras-damas e foi extinta durante o governo de Fernando Henrique Cardoso.

Considerada como o único núcleo possível de resistência a esse Estado, a sociedade civil se organizou de maneira substancialmente unificada para esse combate, desempenhando papel fundamental no longo processo de transição democrática (DAGNINO, 2002).

O trabalho das organizações sociais se fazia numa linha de enfrentamento com o Estado autoritário, que era visto como adversário que devia ser desafiado permanentemente. Com a democratização, novas relações se estabeleceram, relações nas quais, mais do que uma oposição sistemática aos governos, o que se colocava era a identidade com um determinado projeto político (PONTES, 1996).

Com a abertura democrática, a sociedade política, traduzida por parcelas do poder institucionalizado do Estado e seus aparelhos, passou a ser objeto de desejo das forças políticas organizadas. Novos e antigos atores sociais fixaram suas metas de lutas e de conquistas na sociedade política, especialmente nas políticas públicas. A sociedade civil se ampliou para se entrelaçar com a sociedade política, colaborando para o caráter contraditório e fragmentado que o Estado passou a ter nos anos 1990 (GOHN, 2005).

A luta unificada contra o autoritarismo contribuiu decisivamente para uma visão homogeneizada da sociedade civil, porém, a partir da volta da vigência das instituições democráticas formais, o avanço do processo de construção democrática contribuiu para explicitar os diferentes projetos políticos que estavam se definindo e entrando em disputa, expressando, assim, de forma mais clara, a própria heterogeneidade da sociedade civil, assim como dos diversos níveis do aparato estatal (DAGNINO, 2002).

Se nos anos 1970/80, as organizações eram instituições de apoio aos movimentos sociais e populares, com perfil ideológico e projeto político definidos, nos anos 1990 o cenário se ampliou e diversificou-se, surgindo as entidades mais articuladas com empresas e fundações (GOHN, 2005).

Entre os anos 80 e 90 do século XX, as organizações passaram a operar segundo projetos específicos para os quais recebiam verba e apoio financeiro de agências de cooperação internacional ou de outras OSCs, não recebendo apoio direto para a instituição local como um todo. Por isso, mantiveram-se dependentes da conjuntura econômica dos recursos disponíveis, o que acirrou os mecanismos de competição e a necessidade de competitividade dos trabalhos. Isso fez com que as organizações locais se tornassem

bastante pragmáticas, preocupadas com a qualificação de seus produtos, ou seja, a prestação de um serviço para um público-alvo (GOHN, 2000).

No fomento dos movimentos em prol da cidadania, meio ambiente e minorias, no caldo das organizações da sociedade civil, ampliou-se também, na década de 1990, o conjunto de novas instituições de assistência social voltadas agora para a ruptura das práticas tradicionais assistencialistas. Ainda que as entidades religiosas continuassem fortes em sua atuação, empreendendo esforços para se modernizarem e atualizarem seus métodos de intervenção, surgiram também, neste conjunto privado, instituições completamente diferenciadas e isentas de caráter religioso (MESTRINER, 2001).

A correlação de forças entre vários projetos permitiu avanços importantes no final da década de 80, do século XX, porém, na década de 90 do mesmo século, o efeito dos ajustes estruturais constitutivos das políticas neoliberais veio determinar dificuldades significativas. Ou seja, não se produziu o encaminhamento adequado, por parte do Estado, aos problemas de exclusão e de desigualdade social nas suas várias expressões, ao contrário, podemos perceber seu agravamento. Diante disso, a autora destaca duas situações: 1) a necessidade de aprofundar o controle do Estado por parte da sociedade e 2) o enfraquecimento da capacidade de mobilização e organização política da sociedade civil (DAGNINO, 2002).

Por mais paradoxal que pareça, enquanto observamos, na maior parte da sociedade, um processo de despolitização complexo – decorrente, em parte, das mudanças estruturais associadas à atual fase da modernidade e, em parte, do caráter ideológico do projeto de dominação que desvaloriza e esvazia as capacidades societárias de organização e articulação política -, observamos reacender, em determinados segmentos, impulsos à solidariedade e à filantropia. Em vários níveis sociais e em diferentes segmentos, surgem iniciativas mobilizadoras de recursos financeiros, materiais e de voluntariado. Reavivam-se desde formas meio esquecidas, como redes de solidariedade parental ou de vizinhança e instituições comunitárias, até grandes movimentos, amplas campanhas e grandes fundações. Organizam-se agências financiadoras nacionais ligadas a empresas e faz-se sentir o estímulo por parte de agências internacionais (MESTRINER, 2001).

Nesse sentido, os fatores que contribuíram para o enfraquecimento político das organizações da sociedade civil cidadãs foram: 1) o crescimento e fortalecimento do polo associativo do Terceiro Setor, pouco ou nada politizado, preocupado apenas com a

inclusão social em termos de integração social ao status quo vigente, sem questionar as bases do modelo de desenvolvimento vigente; 2) a opção pelo trabalho institucionalizado, que é uma necessidade, mas priorizando a via das parcerias com as políticas públicas estatais; 3) decorrente do item interior, o trabalho com políticas públicas levou a trabalhos concentrados em projetos e programas focalizados para clientelas específicas, desconsiderando-se os processos, os conflitos envolvidos e a universalização das demandas (GOHN, 2005).

Considerando todas essas construções históricas, carregadas de contradições, acreditamos que as organizações da sociedade civil integram a esfera pública não estatal, e, ao serem atores na formulação e execução de políticas públicas, carregam o compromisso com a *res publica*, a coisa pública, o que interessa ao público. Nesse sentido, para fins deste estudo, optamos por usar a denominação organizações da sociedade civil (OSC), *entendidas como pessoas jurídicas de direito privado, sem fins econômicos, com finalidade pública, relevantes para a coletividade, autônomas, e com consistência ética e política*. Escolhemos esse termo por acreditarmos ser importante enfatizar a “sociedade civil” organizada.

Nos tempos atuais, ganha cada vez mais força e uso disseminado esta nova terminologia de alcance genérico: Organizações da Sociedade Civil (OSCs). O governo brasileiro usa o termo OSC, assim como crescentemente a ONU, o Banco Mundial e a União Europeia, entre outros organismos internacionais. O termo retoma a referência à sociedade civil, tão em voga nos anos 1980, tanto na área social como nos debates acadêmicos. Ele apresenta conotação geral, baseia-se em conceito reconhecido, ainda que polissêmico (sociedade civil), evita denominações negativas (não governamentais, não lucrativas) e tem granjeado ampla adesão nos mais diferentes subcampos de organizações atuantes no setor social. [...] Organizações da Sociedade Civil remetem, assim, ao lugar, aos atores, às visões e às agendas presentes no processo social no país (ARMANI, 2013, p.17).

Para o Governo Dilma, a adoção do termo é uma opção que reforça o caráter afirmativo de protagonismo e de iniciativa própria da sociedade, com a intenção ética e política de reafirmar o caráter autônomo, a finalidade pública e a voz própria da sociedade civil organizada, afirmando sua identidade a partir de sua origem em uma sociedade civil ativa e pulsante (BRASIL, 2014).

3 Organizações da Sociedade Civil: parcerias com Governo no contexto das políticas públicas

As parcerias com o Estado desenvolvem o novo espaço público denominado público não-estatal, onde irão situar-se os conselhos, fóruns, redes e articulações entre a sociedade civil e representantes do poder público, para a gestão de parcelas da coisa pública que diz respeito ao atendimento das demandas sociais. Os espaços públicos devem ser realmente representativos, com participação efetiva da comunidade. A importância da participação popular se faz para democratizar a gestão da coisa pública, para inverter as prioridades das administrações e para participarem de novos pactos políticos que redirecionem o modelo político vigente (GOHN, 2005).

Sem renunciar do papel do Estado, as parcerias com organizações da sociedade civil, para a realização de políticas de interesse público, podem complementar e aprimorar o caráter democrático e descentralizado da administração pública, impactando na concepção e gestão do próprio Estado. Essa forma de operacionalização democrática pode conferir:

[...] às políticas públicas recursos de inovação, tais como maior capilaridade, porosidade territorial e incorporação de mecanismos e tecnologias próprios de uma sociedade civil que, diariamente, experimenta e encontra soluções para questões estruturais do país e detém parte importante do conhecimento e estratégias para enfrentá-las. (BRASIL, 2014, p.21)

Em resposta ao movimento reivindicativo das organizações da sociedade civil, num cenário de insegurança jurídica, devido à ausência de legislações que regulassem especificamente a relação entre Estado e OSCs, foi criado e aprovado o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil – MROSC, lei nº 13.019 de 2014, que estabeleceu o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação.

Após um longo processo, com muitos debates e alterações, a

[...] aprovação da Lei nº13.019/2014 trouxe como principal avanço a criação de um regime jurídico próprio para as parcerias entre Estado e organizações da sociedade civil. Ao instituir o *Termo de Colaboração* para a execução de políticas públicas e o *Termo de Fomento* para apoio a iniciativas das organizações – instrumentos próprios e adequados para tais relações, em

substituição aos convênios – a lei reconhece essas duas dimensões legítimas de relacionamento entre as organizações e o poder público (BRASIL, 2014, p. 102).

O decreto nº 8.726, que regulamenta a nível federal o MROSC, foi aprovado em 27 de abril de 2016, visando dispor sobre regras e procedimentos do regime jurídico das parcerias celebradas entre a administração pública federal e as organizações da sociedade civil. Fazemos um destaque no Decreto Federal referente ao chamamento público, um dos elementos positivos do Marco Regulatório, por trazer mais transparência e possibilidade de imparcialidade no processo de escolha das OSCs que firmarão parceria com o Governo. Porém, o mesmo não vem acontecendo em muitos municípios em virtude do artigo:

Poderá dispensar a realização do chamamento público:
[...] IV - no caso de atividades voltadas ou vinculadas a serviços de educação, saúde e assistência social, desde que executadas por organizações da sociedade civil previamente credenciadas pelo órgão gestor da respectiva política.

Em pesquisa da Fundação Getúlio Vargas (FGV) em parceria com a Secretaria Geral da Presidência da República, sobre as parcerias das Organizações da Sociedade com o governo federal, foram localizadas cerca de 45 mil OSCs que possuem algum tipo de relacionamento com o Estado, ou seja, cerca de 15% do total das identificadas na pesquisa FASFIL³.

As parcerias com o Estado representam tanto “a possibilidade de se estabelecer uma parceria estratégica que potencializa os resultados das ONGs”, quanto “traz simultaneamente uma série de obstáculos e impedimentos burocráticos que comprometem a autonomia destas instituições”. A mudança gradual ‘de oposição à parceria’ com o Estado não significa que essa relação seja isenta “de tensões e contradições, nem que as ONGs tenham abandonado por completo as suas avaliações críticas sobre o Estado” (NETO, 2013, p.8-9).

No estudo do IPEA, realizado por Neto (2013), as principais vantagens existentes nas parcerias com o Estado, de acordo com a percepção das OSCs, são:

[...] a própria experiência da parceria, que permite tanto um melhor conhecimento das engrenagens estatais como também propicia ganhos de credibilidade e, sobretudo, visibilidade para a ONG. [...] a abrangência das

³ Pesquisa “As Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos no Brasil – Fasfil”, realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e pelo *Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada* (IPEA).

ações, que, conforme mencionado anteriormente, permite à entidade ampliar a escala de suas ações, diversificando seu público-alvo e potencializando seus resultados. A possibilidade de influenciar a política pública também é uma vantagem na parceria com órgãos governamentais. [...] bem como sua continuidade ao longo do tempo (o que dificilmente aconteceria sem a participação do Estado). A captação de recursos e o estabelecimento de um canal de comunicação com o governo também foram percebidos como vantagens importantes nas parcerias com o Estado (NETO, 2013, p. 25).

No que se refere às desvantagens, a burocracia constitui a principal, sendo que “entre os maiores obstáculos gerados por esta burocracia governamental, foi mencionada a dificuldade para responder a editais demasiadamente específicos e as dificuldades na hora de fazer a prestação de contas”. Assim como a “descontinuidade das ações, decorrente das mudanças de governos”, “a ingerência do governo, o atraso nos pagamentos e a rigidez dos gastos também foram apresentados como fatores complicadores desta parceria” (NETO, 2013, p. 26).

Em outra pesquisa do IPEA, realizada por Lopez e Abreu (2014) com gestores da alta burocracia federal, quanto à decisão de implementar políticas públicas por meio da cooperação,

[...] sistematiza-se os motivos que justificam a cooperação, as vantagens e desvantagens da implementação por meio de ONGs em face da burocracia pública e dos papéis relativos atribuídos à burocracia e às ONGs nas políticas federais. Os resultados apontam que os gestores entrevistados atribuem às organizações civis funções e competências que a burocracia não poderá substituir no curto e médio prazos, tais como expertise, capilaridade, flexibilidade e engajamento nas políticas mencionadas. Mas a burocracia é considerada indispensável à implementação bem-sucedida das políticas, por ter quadros permanentes e melhor infraestrutura, condição complementar à continuidade e institucionalização das políticas. Estas distinções retratam visões que diferem daquelas que constituíram o arcabouço do modelo neoliberal, nos anos 1990, no qual os apelos à eficiência, pela via da delegação estatal às organizações civis, constituíram o núcleo das reformas legislativas visando maior engajamento das ONGs nas políticas. Hoje, as organizações são consideradas uma via para reforçar ou fortalecer políticas do Estado, e não como substitutas a elas (LOPEZ; ABREU, 2014, p.6).

No que se refere à motivação de se atuar em parceria com organizações civis, os três motivos dominantes foram: “internalizar o conhecimento especializado (expertise) das organizações, fortalecer a rede de atuação de ONGs e aproveitar sua capilaridade territorial”. Além de “ampliar a legitimidade da política pública, suprir a falta de quadros da burocracia para a implementação e a proximidade das demandas dos beneficiários

diretos da ação” (LOPEZ; ABREU, 2014). Quanto à divisão de papéis os gestores dizem que:

[...] ao Estado cabe dar continuidade e abrangência às políticas, estruturando-as de forma a torná-las estável no tempo – e, para isso, pode ou não se valer da cooperação com ONGs. Esta competência é exclusiva do Estado também por seu monopólio da regulação e capacidade de obrigar (*enforcement*) à execução das políticas. É neste sentido que emergem as referências à *descontinuidade, fragmentação das políticas e menor infraestrutura comparada* como principais desvantagens da execução de políticas por meio de ONGs (LOPEZ; ABREU, 2014, p.19).

Os pesquisadores destacam três elementos da articulação entre Estado e organizações da sociedade civil: a especificidade e potencial dessas organizações em comparação à burocracia pública; grande espaço conferido à necessidade de legitimar e qualificar o ciclo das políticas públicas; OSCs não são substitutas do Estado, mas um canal para fortalecer suas políticas (LOPEZ; ABREU, 2014).

Considerações Finais

Buscamos nessas considerações finais articular a fundamentação teórica à narrativa dos sujeitos pesquisados, profissionais que trabalhavam, na década de 1990, na ocasião da municipalização – processo de implantação da Constituição Federal de 1988 -, vinculados a Organizações da Sociedade Civil ou Instâncias Governamentais, nas políticas públicas de saúde, educação e assistência social.

A respeito da relação sociedade política – sociedade civil, Governos e Organizações da sociedade civil, as fronteiras entre público e privado, indivíduo e coletivo são muito tênues e, em ambos, há interesses e motivações que podem servir a diferentes projetos políticos: projeto neoliberal ou democrático participativo.

Os Governos, para muito além de ‘representar o povo por um determinado período’, representam uma classe e, conseqüentemente, um projeto societário. Porém, desempenham, em tese, o elemento equilibrador dos diversos interesses da ‘sociedade civil’. São aparelhos de coerção e força, que buscam moldar a massa popular, segundo um tipo de (re) produção social.

As Organizações da Sociedade Civil são consideradas pelos sujeitos de pesquisa como agrupamentos de pessoas que se reúnem em torno de uma ‘ideologia’, constituídas legalmente, sem vínculos governamentais, que identificam e atendem demandas sociais.

Dentre os sujeitos vinculados ao governo, apesar da compreensão de que as OSCs são autônomas em seu gerenciamento, entendem que a necessidade de financiamento pode direcionar e limitar os projetos executados pelas mesmas. São consideradas por alguns como ‘usurpadoras’ do financiamento público. Porém, esse tipo de análise generalizadora, carece de um pensamento consciente de contradição ao processo onde o governo ‘compartilha’ a execução das políticas públicas com as OSCs.

As falas dos sujeitos vinculados as OSCs expressam o entendimento de que essas são responsáveis em levar as políticas públicas a lugares que o governo não chegaria. Destacamos nas narrativas a função das OSCs em elaborar ‘diagnóstico para que o Estado possa desenvolver políticas públicas’, o que não vem se realizando de forma abrangente.

Sociedade Civil, não está ‘fora’ do Estado, como afirmam alguns sujeitos da pesquisa. Potencialmente, são os aparelhos ideológicos que difundem concepções maiores de mundo, através do consenso e da adesão das massas. Porém, de acordo com Gramsci, “uma sociedade civil informe e caótica é facilmente dominada pelo Estado, que a supera em cada conflito que se manifesta, de forma esporádica, localista, sem nexo e simultaneidade nacional” (v.5, p.108). A Sociedade Civil é heterogênea, “não apenas porque nela se decide a contraposição entre a ideologia dominante e as formas ideológicas que a desafiam”, mas por conter “diferentes grupos sociais cujos interesses não são plenamente coincidentes” (ACANDA, 2006, p. 181).

Nesse sentido, se a Sociedade Civil é a arena privilegiada de disputa, e a estratégia do grupo que detém a hegemonia não reside em impedir as manifestações diversas, mas, sim, em cooptá-las, podemos inferir que as organizações da sociedade civil executoras de políticas públicas vêm sendo cooptadas por um projeto de cunho conservador.

Pensando nas OSCs como agrupamentos de pessoas e que o ser humano é também o conjunto das suas condições de vida, acreditamos que: a possibilidade não é a realidade, mas é, também ela, uma realidade: que o homem possa ou não possa fazer determinada coisa, isto tem importância na avaliação daquilo que realmente se faz. [...] Mas a existência das condições objetivas – ou possibilidades, ou liberdade – ainda não é suficiente: é necessário ‘conhecê-las’ e saber utilizá-las. Querer utilizá-las (GRAMSCI, v.1, p. 406).

Sendo assim, as organizações da sociedade civil podem se constituir como espaços públicos não-estatais ao representarem interesses públicos e desenvolverem políticas

públicas emancipatórias, porém esse processo não se dá a priori, mas é resultado de uma luta política democrática, que carece de condições e possibilidades objetivas para que resultem na ampliação da participação política e do controle social, visando abertura de caminhos para que se viabilize a construção da cidadania.

REFERÊNCIAS

ACANDA, Jorge Luis. **Sociedade civil e hegemonia**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2006.

ARMANI, D. OSCs no Brasil: a relevância dos atores. In: ARMANI, D. **Organizações da sociedade civil: protagonismo e sustentabilidade**. Recife/Barueri: Instituto C&A, 2013.

BRASIL. Secretaria-Geral da Presidência da República. **Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil: A Construção Da Agenda No Governo Federal – 2011 a 2014**. Brasília: Governo Federal, 2014.

CARNOY, Martin. **Estado e Teoria Política**. Campinas, São Paulo: Papius, 1990.

CERRONI, Umberto. Sociedade Civil. Disponível em: <http://www.acessa.com/gramsci/?page=visualizar&id=1077>. Acesso em jun. 2017.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Intervenções: O marxismo na batalha das ideias**. São Paulo: Cortez, 2006.

DAGNINO, Evelina (Org.). **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002

GOHN, Maria da Glória. **Os Sem-Terra, ONGs e Cidadania: a sociedade civil brasileira na era da globalização**. 2 ed. São Paulo: Cortez, 2000.

GOHN, Maria da Glória. **O protagonismo da sociedade civil: movimentos sociais, ONGs e redes solidárias**. São Paulo: Cortez, 2005. (coleção Questões de nossa época; v. 123)

GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do Cárcere**, Volume 1 - Introdução ao estudo da filosofia; A filosofia de Benedetto Croce. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999.

GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do Cárcere**, Volume 3 - Maquiavel; Notas sobre o Estado e a política. 4. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.

GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do Cárcere**, Volume 5 - O risorgimento; Notas sobre a história da Itália. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

IAMAMOTO, Marilda Villela. **Serviço Social em Tempo de Capital Fetiche**: capital financeiro, trabalho e questão social. 2 ed. São Paulo: Cortez, 2008.

LOPEZ, Felix Garcia; ABREU, Rafael. **A participação das ONGs nas políticas públicas**: o ponto de vista de gestores federais. Rio de Janeiro: IPEA, 2014.

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

NETO, Fernando Lima. **Relação com o Estado na visão das ONGs**: Uma sociologia das percepções. Rio de Janeiro: IPEA, 2013.

PONTES, Lúcia e BAVA, Silvio Caccia. As ONGs e as políticas públicas na construção do Estado democrático. **Serviço Social e Sociedade**. São Paulo: Cortez, v. 50, p.133-142, 1996.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas**: conceitos, esquemas de análises, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e (ORG). **Avaliação de Políticas e Programas Sociais**: teoria & prática. São Paulo: Veras Editora, 2001 (Núcleos de Pesquisa; v. 6)

WILHEIM, Jorge. O contexto da atual gestão social. In: **Gestão Social** - uma questão em debate. São Paulo: EDUC-IEE, 1999.

Reparação de danos do desastre-crime da barragem da Samarco S/A em Fundão: o que os atingidos no ES demandam prioritariamente