

Gustavo Gomes Rodrigues

**O papel das organizações da sociedade civil na
construção de políticas públicas no contexto brasileiro**

O Trabalho de Conclusão de apresentado ao curso de Graduação em Gestão Pública para o Desenvolvimento Econômico e Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro possui como finalidade contribuir para a compreensão do papel das organizações da sociedade civil na construção de políticas públicas.

Orientadora: Deborah Werner

Rio de Janeiro

2023

CIP - Catalogação na Publicação

G982 Gomes Rodrigues, Gustavo
 O papel das organizações da sociedade civil na
 construção de políticas públicas no contexto
 brasileiro / Gustavo Gomes Rodrigues. -- Rio de
 Janeiro, 2023.
 28 f.

 Orientadora: Deborah Werner.
 Trabalho de conclusão de curso (graduação) -
 Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto
 de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional,
 Bacharel em Gestão Pública para o Desenvolvimento
 Econômico e Social, 2023.

 1. Terceiro Setor. 2. Sociedade Civil
 Organizada. 3. Advocacy. 4. Políticas Públicas . 5.
 Setores Público e Privado. I. Werner, Deborah,
 orient. II. Título.

GUSTAVO GOMES RODRIGUES

O PAPEL DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL NA CONSTRUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO CONTEXTO BRASILEIRO

O Trabalho de Conclusão de apresentado ao curso de Graduação em Gestão Pública para o Desenvolvimento Econômico e Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro possui como finalidade contribuir para a compreensão do papel das organizações da sociedade civil na construção de políticas públicas.

Aprovado em

BANCA EXAMINADORA



Professora Deborah Werner



Professora Claudia Paiva

DEDICO ESTE TRABALHO A TODOS E TODAS QUE RECONHECEM A SOCIEDADE CIVIL COMO PROTAGONISTA PARA AS TRANSFORMAÇÕES SOCIAIS POR MEIO DA DEMOCRACIA, DO DIÁLOGO E DA CONSTRUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS. AOS MEUS AMIGOS E PARCEIROS DE CAMINHADA. A MEU PAI MANUEL DOS ANJOS MORAIS QUE ME ENSINOU SOBRE O ORGULHO DE CADA PASSO DADO NOS CAMINHOS QUE A VIDA NOS PROPORCIONA.

AGRADECIMENTOS

SOU GRATO À MARIA EUGÊNIA QUE ME ACOLHEU E ME PROPORCIU A OPORTUNIDADE DE ESCREVER MINHA TRAJETÓRIA.

AO MEU PAI MANUEL QUE OLHA COM ORGULHO E CARINHO, COMO DITO EM SUAS ÚLTIMAS PALAVRAS.

ÀS MINHAS IRMÃS PAULA E FABIANA QUE SEMPRE ME OUVIRAM E ESTIVERAM AO MEU LADO.

AGRADEÇO ÀS MINHAS PARCEIRAS DE CAMINHADA NA GRADUAÇÃO E NA VIDA POLÍTICA, JOYCE TRINDADE E LIDIANE DE PAULA.

À MINHA CARA ORIENTADORA DEBORAH WERNER.

AO MEU AMIGO E PARCEIRO DE CAMINHADA JUNTO À SOCIEDADE CIVIL ORGANIZADA, HENRIQUE SILVEIRA.

AOS PRESENTES QUE A VIDA TROUXE E MOSTROU QUE O SUCESSO E CRESCIMENTO PROFISSIONAL NADA MAIS É QUE PARTE DA CAMINHADA, UMA VEZ QUE O MAIS IMPORTANTE É O CAMINHO QUE TEMOS DE SEGUIR:

CLARA FERRERI, PALOMA SANTOS, TAMIRES COSTA, THAIS ALMEIDA, CAROL GONZAGA E TANTAS E TATOS OUTROS PARCEIROS DE ONTEM, AGORA E FUTURO.

RESUMO

Organizações da sociedade civil não são novidades na estrutura social brasileira. Há relatos do início da invasão portuguesa e processo de colonização. Passando pelo império, pela República, a Promulgação da Constituição de 1988, até o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil, em 2014, o conjunto dessas entidades tornou-se um setor independente do Público e do Privado. Adquirindo cada vez mais complexidade e capacidade de enfrentamento aos problemas sociais que envolvem um país com menos de 140 anos passados da escravização dos povos descendentes da população africana e indígena, o terceiro setor tornou-se um campo de estudo. A partir de revisão bibliográfica dos conhecimentos produzidos sobre o Terceiro Setor e o estudo sobre as regulamentações do início do século XXI, este trabalho busca colaborar com os estudos já realizados e em desenvolvimento para compreender o papel das organizações da sociedade civil na construção de políticas públicas. São analisados os potenciais de parceria entre Setor Público e Organizações da Sociedade Civil para a resolução dos problemas sociais e construções de políticas que, por fim, caminham em lado a lado com o Interesse Público. Compreendendo, no entanto, os diversos formatos de relação e parceria entre o primeiro e terceiro setor, influenciadas pelo segundo (privado), a revisão bibliográfica colabora para compreender como o terceiro setor pode influenciar na indução, na execução e/ou na promoção de políticas públicas. Além disso, busca-se elencar os potenciais e ferramentas para a realização das parcerias, compreendendo o valor que as organizações do terceiro setor agregam, ao longo dos períodos históricos, para acelerar os processos sociais de luta pela dignidade humana.

Palavras-chave: Terceiro Setor, Sociedade Civil Organizada, Advocacy, Políticas Públicas, Setores Público e Privado

SUMMARY

Civil society organizations are not new to the Brazilian social structure. Accounts trace back to the early Portuguese invasion and the colonization process. Throughout the Empire, the Republic, the enactment of the 1988 Constitution, and up to the Regulatory Framework for Civil Society Organizations in 2014, these entities have evolved into a sector independent of both the Public and Private spheres. As Brazil, a country with less than 140 years since the abolition of slavery of peoples of African and Indigenous descent, continues to face social challenges, the third sector has become a field of study. This work, through a bibliographic review of existing knowledge on the Third Sector and an examination of early 21st-century regulations, aims to contribute to ongoing and future studies to understand the role of civil society organizations in the development of public policies. The study analyzes the potential partnerships between the Public Sector and Civil Society Organizations to address social issues and formulate policies that ultimately align with the Public Interest. However, by understanding the various forms of relationships and partnerships between the first (Public) and third sectors, influenced by the second (Private), this bibliographic review aids in understanding how the third sector can influence the induction, implementation, and/or promotion of public policies. Additionally, the study seeks to identify the potential and tools for establishing partnerships, recognizing the value that third-sector organizations have added throughout history in accelerating social processes in the fight for human dignity.

Keywords: Third Sector, Organized Civil Society, Advocacy, Public Policies, Public and Private Sectors.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	4
2 EVOLUÇÃO TEMPORAL DO TERCEIRO SETOR NO BRASIL	6
2.1 Definições sobre o Terceiro Setor	12
3 TERCEIRO SETOR E AS POLÍTICAS PÚBLICAS	15
3.1 Conceituação de Políticas Públicas	18
3.2 Terceiro Setor e Influência nas Políticas Públicas	20
3.3 OS PAPÉIS DA ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL NA CONSTRUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	22
4 CONCLUSÃO	25

1 INTRODUÇÃO

O estudo do Terceiro Setor ainda ocorre aquém do necessário para compreender a complexidade das organizações da sociedade civil no Brasil, assim como as relações que constroem com os setores público e privado. Falconer (1999), alerta para a reduzida produção acadêmica sobre o tema, apresentando as promessas feitas, observando o setor, mas sem análise aprofundada sobre os limites e potenciais desse conjunto de entidades e o impacto na política e nas políticas públicas brasileiras. Ao mesmo tempo, os temas relacionados ao Terceiro Setor tornam-se cada vez mais complexos ao passar do tempo. Se as primeiras organizações voltadas para a garantia de direitos nasciam e morriam rapidamente, principalmente em momentos de luta abolicionista, hoje, ultrapassam milhares. Os processos de redemocratização e de investimento social por parte dos Governos Nacionais, quando comprometidos com estes últimos, assim como os investimentos de organizações privadas interna e externamente, são também catalisadores da complexidade e expansão do Terceiro Setor.

O Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil, evidenciado e estudado por Possamai e Sartor (2017), tornou-se importante novidade para a regulamentação das relações entre organizações da sociedade civil e o setor público. O modelo do Estado Gerencial, impulsionado pelo Governo de Fernando Henrique Cardoso e continuado pelos primeiros mandatos do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva colaboraram para que a relação entre Estado e organizações privadas, mais especificamente, organizações que ocupam do espaço público não-estatal (AMARAL, 2010), já imprimem marcas estruturantes na governança pública brasileira.

Entretanto, o Terceiro Setor deixa cada vez, assim como no início dos investimentos externos no período ditatorial brasileiro, após 1964, de existir em órbita do Estado. Organizações da sociedade civil, mesmo em períodos de violão da democracia em detrimento da vontade do povo, na ascensão de um populismo reacionário (LYNCH e CASSIMIRO, 2022), mantiveram a altivez necessária para influenciar na realização de políticas públicas e engajar a população no debate público. Neste ínterim, as organizações da sociedade civil conseguem espalhar-se por diversos

espaços de decisão, a partir de diversas ações, sem necessariamente perder a conexão com o Interesse Público. Seja no Advocacy, para a influência na tomada de decisões de políticas públicas, seja por meio de Termos de Colaboração para a realização de serviços junto ao Estado, é cada vez mais inegável a influência no Terceiro Setor na dinâmica política e administrativa do Estado Brasileiro.

O trabalho é resultado de um debruçamento na bibliografia voltada para o estudo do terceiro setor no Brasil. Foi uma busca voltada para colaborar com novos passos para a compreensão do tema, absorvendo os conhecimentos adquiridos pelas obras de outros autores, que observam temas como políticas públicas, terceiro setor, direitos humanos e outros. Além disso, foi realizada uma atualização, a partir da observância do MROSC, compreendendo os novos rumos, regulamentados para o Terceiro Setor no Século XXI. Também foram pesquisados sites institucionais de organizações do Terceiro Setor, diários oficiais de instituições públicas e sites institucionais de organizações privadas dedicadas à filantropia no Brasil.

O artigo começa com um histórico do terceiro setor, observando os primeiros relatos de organizações da sociedade civil no Brasil e caminhando no curso da História brasileira e evolução das características de atendimento do Estado à sociedade. Posteriormente, a revisão bibliográfica foi utilizada para chegar em consensos relacionados à definição do conceito de organizações do terceiro setor. Dada a complexidade de multifatorialidade do tema, tornou-se necessário, para a sequência do estudo, voltar nas definições principais e aceitas por quem pesquisa e estuda o tema. A análise se debruçou pelas produções de conhecimento, legislações e um olhar sobre a finalidade do terceiro setor, conectado ao atingimento de benefícios para a sociedade, com o olhar para o Interesse Público.

Em um segundo momento, foi realizada uma revisão sobre o papel do Estado na garantia de acesso aos direitos estabelecidos constitucionalmente, utilizando-se de teorias voltadas para a garantia de Direitos Humanos e promoção da Dignidade Humana. A partir disto, torna-se possível a conciliação das finalidades entre Terceiro Setor e o papel Constitucional do Estado Brasileiro, alcançando, por fim, a pergunta norteadora do trabalho: qual é o papel do terceiro setor na construção de políticas públicas?

Por fim, foi realizada uma análise contendo exemplos de organizações, para observar os papéis de indução, execução e promoção de políticas públicas que o terceiro setor pode desempenhar. Observa-se, neste trabalho, o olhar voltado para

compreender com a sociedade civil fortalecida, conectada e estimulada por espaços de convivência democrática, pode colaborar, através de parcerias, nos variados modelos, para reduzir desigualdades, gerar oportunidades e, por fim, amenizar os problemas sociais brasileiros.

2 EVOLUÇÃO TEMPORAL DO TERCEIRO SETOR NO BRASIL

Organizações privadas formais ou informais, sem fins lucrativos, que formam parte do Estado, nem se enquadram nas características de atividades econômicas voltadas para o lucro não são raras, nem novas na realidade brasileira e mundial. No entanto, o entendimento do conjunto dessas organizações como um setor, separado do setor público e do setor privado, é recente na literatura. Ainda assim, o estudo do terceiro setor desperta interesse nas escolas e faculdades de Administração no Brasil (FALCONER, 1999).

A própria classificação que batiza este conjunto de “Terceiro Setor” não é unânime e, mesmo difundida em artigos, pesquisas e até mesmo em encontros e eventos, não é vulgarizada na sociedade. É comum, inclusive, visto o desconhecimento, que parte dos próprios trabalhadores desconheçam o termo Terceiro Setor. Ao mesmo tempo, existem variadas tipificações atribuídas a este mesmo grupo, confundindo e até mesmo concorrendo no que tange à definição. Algumas delas são: Organizações da Sociedade Civil, Sociedade Civil, Sociedade Civil Organizada, Organizações não Governamentais, Organizações Sociais, Filantropia, organizações beneficentes ou de caridade, entre outras.

Remonta de meados do século XVI, com instalação da Santa Casa de Misericórdia do Rio de Janeiro/RJ, os primeiros passos do terceiro setor em território brasileiro (FRANCO, 2015). Tendo como nascedouro o catolicismo, destaca o autor os valores de compaixão, inclusive com o acolhimento de pessoas escravizadas nos hospitais. A caridade, como dever moral, tornou-se social. Silva (2010), apresenta que os alicerces do terceiro setor foram cunhados com a base na filantropia e caridade religiosa. Em um Estado centralizado e autoritário, conectado de forma simbiótica com a igreja católica, como o Brasil colônia, a Coroa portuguesa concedeu para a igreja o papel de serviços como educação, saúde, lazer e assistência. Durante os três séculos que trilharam o período colonial até o final do século XIX, organizações foram surgindo, prioritariamente com a prática assistencialista a comunidades marginalizadas e

empobrecidas. Há de considerar, todavia, a existência de grupos não organizados ou duradouros que buscavam a defesa e a promoção de direitos. Movimentos como este possuem o destaque em grupos defensores das ideias abolicionistas na segunda metade do século XIX. (SILVA, 2010)

Com o transcorrer dos séculos e o afastamento da igreja do Estado, uma noção laicizada de amor ao próximo contribuiu para o desenvolvimento da filantropia brasileira. A classe elitizada assumiu em sua cultura a aquisição de reconhecimento social a partir das obras de caridade. Não por acaso a palavra filantropia, que do latim conecta as palavras “amor” e “homem”, torna-se corriqueira definidora para os trabalhos, muitas vezes voluntários, despendidos por membros da sociedade para com ela mesma, especialmente nas situações de pobreza e desamparo (MESTRINER, 2012).

O início do século XX marcou a reformulação deste modelo de existência das organizações da sociedade civil. Em 1916, tiveram sua existência jurídica garantida como associações, fundações e sociedades civis sem fins econômicos (Brasil, 1916). No entanto, passados os tempos da República oligárquica, a Era Vargas tornou-se um momento de redefinição da atuação das organizações da sociedade civil. Isto ocorre por consequência da reformulação da própria atuação do Estado brasileiro que, durante o governo de Getúlio, assumiu o modelo de “Estado Social”, fundamentado pela Constituição de 1934. Neste modelo, o Estado passa a assumir o seu papel econômico e social, desenvolvendo políticas públicas e, em paralelo, destinando maior aporte de recursos para as organizações assistenciais. As alterações da dinâmica social do Brasil, com o êxodo rural, industrialização e crescimento das cidades, causando maior complexidade dos problemas sociais, aceleraram o desenvolvimento do que seria chamado terceiro setor. Para além das organizações assistenciais sem fins lucrativos, outras organizações como sindicatos, associações profissionais, federações e confederações passaram a surgir. Desta vez, os direitos coletivos começaram a tornar-se protagonistas nas discussões de algumas das organizações que surgiram à época. (SILVA, 2010). Rompe-se, portanto, a visão quase estritamente assistencialista das organizações do terceiro setor, abrindo-se a discussão pública dentro de instâncias formadas pela própria sociedade civil. O desenvolvimento das características das organizações também foi acompanhado pelas modificações legais, como apresenta Silva. O Título de Utilidade Pública e o Certificado de Entidades de Fins Filantrópicos foram nascedouros instrumentos legais para promover a distinção entre as naturezas

públicas e corporativas das organizações da sociedade civil que não possuem fins lucrativos. O Código Civil de 1916 e a Constituição de 1934 continham em seus textos este olhar, que fortaleceu a visão sobre estas organizações sociais.

Posteriormente, a sociedade brasileira é acometida pelo Golpe de 1964, em um momento de restrições das liberdades individuais e, gradativamente, dos demais direitos políticos. A discussão democrática paralisada e o rompimento da construção das políticas públicas do Estado paralisaram o desenvolvimento das organizações sociais conectadas jurídica e administrativamente ao Estado. Mesmo sem paralisação completa a própria transferência de recursos, como também a evolução legislativa não foi continuada, em um momento autoritário que, por si só, visava limitar e impedir a participação da sociedade civil na fiscalização e tomada de decisões públicas. Neste momento, o terceiro setor é acrescido de dois novos ingredientes. O primeiro se dá com o surgimento, na década de 1970, das chamadas ONGs. Sigla referente à Organizações Não Governamentais, ou NGO, Non-Governmental Organizations, cresceram na América Latina e no Brasil, foi primeiramente utilizada no pós Segunda Guerra Mundial, visando a reconstrução social após as deflagrações armadas que marcaram e ameaçaram o mundo. No Brasil, surgem como movimentos de resistência e com ações que visavam a disseminação da noção de cidadania. Acompanhado das ONGs, o segundo ingrediente de desenvolvimento do Terceiro Setor durante a ditadura é o investimento internacional na sociedade civil. Organizações como Ford Foundation, Rockefeller, MacArthur e agências de fomento e cooperação internacional como Banco Mundial e Unicef surgem, no Brasil, como investidores e parceiros de certas organizações em momento de paralisação democrática. As ONGs, neste sentido, configuram um novo modelo de organizações e gestão de recursos, rompendo com a dinâmica de financiamento estatal e vinculando a arrecadação e prestação de contas financeiras e de ações e projetos às organizações internacionais. (Silva, 2010).

Durante a nova república, o terceiro setor brasileiro assumiu outros contornos e papéis, conectado principalmente aos direcionamentos da Constituição Federal de 1988. Conhecida também por constituição cidadã, contou no seu processo a participação popular, através da convocação e participação de numerosas organizações de diferentes grupos, engajadas em construir a Carta que apontaria os novos horizontes para um país recém livrado de mais um período autoritário e ditatorial. Paralelamente, o processo democrático brasileiro inaugurou a retomada da atuação do Estado como promotor de serviços públicos e garantidor dos direitos sociais. As

organizações da sociedade civil e movimentos populares puderam ver, neste momento, a oportunidade de influenciar nas discussões públicas e democráticas. Neste sentido, “o terceiro setor surgiu enquanto alternativa para a crise do Estado de Bem-Estar social e se consolidou, em parte, como um grande aliado na concretização das garantias sociais definidas na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988” (CARDOSO, 2020). Observa-se o caráter de complementaridade das ações do terceiro setor e seu objetivo originário, ou até mesmo vocação, com o entendimento sobre o papel do Estado. Acompanhando a perspectiva de Amaral (2013), é possível sugerir a separação do conceito de “esfera pública” de “esfera estatal”.

A esfera pública não estatal é identificada, nesse contexto, como espaço alternativo em que agentes não-governamentais se mobilizam em torno da defesa, produção e/ou distribuição de serviços/direitos sociais. O processo envolve concepções diferenciadas para as relações Estado-sociedade civil e para os conceitos de público e privado (AMARAL, 2013, p. 41).

Sendo assim, o terceiro setor e o Estado estariam conectados na chamada “esfera pública”. Ao mesmo tempo, “ampliando o leque de formas de poder político”, o termo “esfera estatal” ou mesmo “ordem estatal”, tornaria adequado para a localização dos dois setores conectados ao Interesse Público. Esta definição, ao mesmo tempo que assume a complementaridade dos setores, trabalha por separar o primeiro e o terceiro setor do segundo. Este, o Privado, de viés mercadológico e orientado para a atividade lucrativa, não entraria, salvo casos pontuais, no escopo dos objetivos e ações inerentes da esfera pública. (AMARAL, 2013)

O desenvolvimento das relações entre Estado e Terceiro Setor, influenciadas diretamente pelos pensamentos, teorias e ideologias sobre a organização dos governos, adquiriu diferentes contornos entre o final do século XX e início do século XXI. As alternâncias para o modelo gerencial do estado brasileiro e as mudanças legislativas após a promulgação da Constituição Federal passaram a orientar diferentes dinâmicas para as organizações da sociedade civil (POSSAMAI, 2017).

O terceiro setor ganha importância nesse processo, uma vez que o Estado considerou que as organizações da sociedade civil poderiam prestar os serviços ao cidadão com maior eficiência, em detrimento da burocracia estatal. Mesmo que repassada para a sociedade civil a execução de serviços públicos de natureza social, estes deveriam continuar sendo fomentados pelo Estado (Bresser-Pereira e Grau, 1999; Falconer, 1999). (SILVA, 2010, p. 1311)

A relevância das ONGs aumenta, inclusive, pelo incentivo à participação popular estimulada pelos conselhos. Formados por representantes de governos e da sociedade civil, formam importantes espaços de discussão das políticas públicas de forma setorial.

O crescimento e a expansão da quantidade de organizações do terceiro setor levaram à criação da Abong (Associação Brasileira de ONGs). Em suas primeiras atuações, realizaram um cadastro de ONGs atuantes no país, as suas articulações regionais, assim como a participação de organizações nos debates ambientais e na ECO-92.

Paralelamente, um importante conceito cresce, agora, no setor privado, influenciando nas dinâmicas do Terceiro Setor: a Responsabilidade Social. Por meio deste, as organizações privadas passam a realizar doações, dentro de seus objetivos previamente definidos, para organizações da sociedade civil. A primeira associação da América do Sul a reunir organizações de origem privada que financiam ou executam projetos sociais, ambientais e culturais de interesse público surge em 1989, o GIFE. A sigla significa Grupo de Institutos, Fundações e Empresas e em 1995 constituiu-se legalmente. Em 1999 o Instituto Ethos nasce, aprofundando os compromissos das empresas com a responsabilidade social, desenvolvendo ferramentas e indicadores sobre o tema (SILVA, 2010).

Estas e outras mudanças com poder de impactar no Terceiro Setor brasileiro apontam um marco de virada na forma que as organizações da sociedade civil nacional se constituem e se relacionam. Dentro da perspectiva de Silva (2010), os cinco séculos que vão desde as primeiras organizações representantes do terceiro setor foram palco de um processo de ampliação do espaço de atuação destas organizações. Esta ampliação, por sua vez, vem a partir das mudanças sociais, exigências contidas nos debates públicos e alterações da vida das pessoas. No entanto, após a década de 90, aprimora-se um processo de amadurecimento e construção do Terceiro Setor, tornando-se próximo do qual se observa no século XXI. Métodos de gestão, estratégias de captação de recursos, comunicação e marketing voltados para as organizações da sociedade civil, espaços de discussões, organizações com a temática filantrópica, a academia voltando seus estudos para o setor, mas também as próprias organizações direcionando o olhar para o diálogo com o campo da pesquisa, mudanças legais e administrativas fazem parte de uma lista extensa de pontos de apoio para um novo quadro de entendimento sobre o terceiro setor brasileiro.

Em termos legais e administrativos, a Constituição Federal de 1988 e a Lei de Licitações 8.666/93 contribuíram para o fomento do terceiro setor. Na Carta Magna, apresentam-se os benefícios tributários para entidades assistenciais sem fins lucrativos. Já na segunda legislação, é prevista a dispensa de licitação para a contratações públicas dedicadas à recuperação da população carcerária (POSSAMAI

E SARTOR, 2017). As autoras ainda apresentam os avanços no mesmo sentido de conceder atividades típicas do Estado para o Terceiro Setor com as Leis nº 9.637/98 e 9.790/99.

Posteriormente, o novo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil trabalhou, entre outros resultados, para organizar a relação entre os dois setores, enquanto a realização das políticas públicas, atribuindo características de transparência e *accountability*. A Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais atuou fortemente na construção do Marco Regulatório e o conjunto de 50 mil organizações do tipo encontraram-se no objetivo de conquistar atuação mais autônoma e menos burocratizada na realização de atividades de natureza pública.

O Marco Regulatório colaborou também para a definição das Organizações da Sociedade Civil e para a consolidação dos instrumentos administrativos utilizados para a relação destas com o Governo. Os Termos de Fomento e de Colaboração começam a ser regulamentados, assim como os Editais de Chamamento Público, que torna-se-iam importante instrumento voltado para a publicidade, transparências e impessoalidade da execução de serviços públicos, mesmo que com o envolvimento de terceiros. (POSSAMAI E SARTOR, 2017)

O histórico apresentado sobre o Terceiro Setor colabora para o aprofundamento do olhar sobre o que representa este conjunto de organizações de fins variados, mas conectadas entre si de forma que se diferenciar dos demais setores. Diferentemente do Estado e do setor privado, o Terceiro Setor teve seu processo de desenvolvimento recentemente impulsionado, para que seja como hoje em território brasileiro. As chamadas organizações da sociedade civil vieram, ao longo do século XX fortalecendo-se, assumindo o protagonismo justamente nos períodos democráticos. É importante considerar, portanto, que um setor sem fins lucrativos que observa o Interesse Público, fortaleceu-se durante períodos de maior participação popular e interesse do Estado em realizar políticas voltadas para a redução dos problemas sociais, garantia de direito e com a participação da população. A democracia é, portanto, campo fértil para o desenvolvimento de uma sociedade civil forte e potente, logo do próprio Terceiro Setor. Ao mesmo tempo, a própria democracia também é nutrida quando ocorre a existência de organizações do terceiro setor, em suas diferentes áreas de contribuição. Cabe, antes de adentrar no tema das relações entre as organizações da sociedade civil com o setor público, organizar a definição sobre Terceiro Setor que será abordada neste trabalho.

2.1 Definições sobre o Terceiro Setor

A definição de Terceiro Setor está intrinsecamente conectada à existência do primeiro e do segundo. Basta observar os recados que a expressão carrega em si mesma. O primeiro setor é comumente chamado Setor Público, ou Governo, já o segundo, varia em terminologias como mercado, setor privado, negócios e outros, podendo até ser dividido entre setores dentro deste setor (comércio, serviços, indústria e informação). No entanto, o nome terceiro setor acompanha, necessariamente, o fato de existirem outros dois. É uma definição que nasce da oposição. Uma organização do terceiro setor é pertencente a este se, em sua existência, não puder ser definida como primeiro, ou como segundo setor.

Realizando um compilado de definições e publicações referentes ao terceiro setor, Falconer, parte desta linha de pensamento, no esforço da definição.

Para o início da caracterização do terceiro setor, relembra-se que inúmeros trabalhos apontam: às organizações que o compõem são atribuídos nomes que as definem por negação e por oposição; dizem somente o que elas não são: não-governamentais, sem fins lucrativos. Igualmente é vaga a denominação terceiro setor, que se define também através do posicionamento perante outros setores - público/privado ou Estado/Mercado." (FALCONER, 1999, p. 36).

Urge a necessidade do aprofundamento dos estudos voltados para o terceiro setor, que mesmo em 1999, diante do próprio crescimento, ainda carecia de definições que, por assim dizer, colaborassem para dizer o que setor é. O próprio termo ONG, referente à Organizações Não Governamentais, citado anteriormente e difundido internacionalmente por instâncias multilaterais, principalmente o Banco Mundial, apresenta uma oposição ao Estado (FALCONER, 1999).

A oposição aos dois setores, como ponto de partida, colabora, entretanto, para que se chegue à definição tão buscada e necessária para a consolidação do terceiro setor. São, necessariamente, organizações que não pertencem ao Estado, em outras palavras, conservam a sua independência existencial perante aos governos e instâncias governamentais. Por isso mesmo, são organizações privadas, não públicas. Ao mesmo tempo, a separação primordial quanto ao setor privado está no fato de que as organizações do terceiro setor não despendem seus esforços para o repasse dos lucros para os sócios. Diferentemente do setor privado, que visa o lucro em suas atividades econômicas, este não é o objetivo do terceiro setor. O recurso é utilizado, ao contrário, para as atividades das organizações, para o custeio dos trabalhos realizados

e para o crescimento da mesma enquanto aprofundamento das suas ações. (FALCONER, 1999)

Posteriormente, será apresentado o componente voltado para o setor público. Por isso mesmo, a negação do terceiro setor perante os demais carrega também afirmações necessárias para compreender o que este setor representa e até mesmo como posiciona-se na sociedade. Falconer, apresenta como a mais aceita, uma proposta de definição de Salomon & Anheier, também utilizada como referência por mecanismos multilaterais.

Por assim dizer, as organizações que compõem o terceiro setor são formais, com certo tipo de institucionalização, mesmo que não seja legalmente. Esta característica afasta grupos temporários e informais. São também privadas, mesmo que possuam a sua fonte de receita advinda do setor público. Não estão, portanto, ligadas institucionalmente a governos. Ao mesmo tempo, não são distribuidoras de lucros, já que, mesmo com certa geração de lucros, ou superavit, os recursos são reinvestidos na própria instituição, afastando-se da característica lucrativa do segundo setor. Possuem autonomia frente a outras instituições privadas ou públicas, o que não possui relação somente com a arrecadação, mas sim sobre os posicionamentos e decisões sobre a gestão que versam sobre a organização e seus objetivos, não de terceiros. Os autores também destacam o forte compromisso com o voluntariado e, por fim, a finalidade pública. Como sugere a abordagem funcional, esta característica relaciona-se com o papel destas organizações de contribuir para com o Interesse Público. (FALCONER, 1999)

Sem desconsiderar completamente o voluntariado, é necessário analisar a existência de organizações que remuneram os seus colaboradores, certas vezes, em sua completude. Entendendo que o modelo utilizou-se da experiência dos Estados Unidos, onde o voluntariado é histórica e culturalmente presente no país, uma adaptação ao cenário brasileiro precisa evidenciar as outras características.

Caminhando por outras referências teóricas, José Eduardo Sabo Paes apresenta o terceiro setor como um “conjunto de organismos, organizações ou instituições dotadas de autonomia e administração própria que apresentam como função e objetivo principal de atuar voluntariamente junto à sociedade civil, visando o seu aperfeiçoamento” (PAES, 2000, p.46).

Esta definição colabora com o entendimento da finalidade do terceiro setor, conectando-o diretamente com a sociedade civil. A independência citada afasta as organizações do Estado, mas não necessariamente colabora para a diferenciação por parte do setor privado. Entretanto, observando o caráter lucrativo do setor privado e não a sua direta finalidade de aperfeiçoamento e atividade voltada voluntariamente para a sociedade civil, é possível conceber tal separação, subentendida no exposto pelo autor.

A Lei 13.019/2014 instituiu o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil. Como dito anteriormente, é uma legislação primordial para a regulamentação das relações entre o Estado brasileiro e o terceiro setor. Já no seu artigo 2, inciso I, institui a definição a ser usada, para os fins da lei, de organizações da sociedade civil.

a) entidade privada sem fins lucrativos que não distribua entre os seus sócios ou associados, conselheiros, diretores, empregados, doadores ou terceiros eventuais resultados, sobras, excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, isenções de qualquer natureza, participações ou parcelas do seu patrimônio, auferidos mediante o exercício de suas atividades, e que os aplique integralmente na consecução do respectivo objeto social, de forma imediata ou por meio da constituição de fundo patrimonial ou fundo de reserva.

b) as sociedades cooperativas previstas na Lei nº 9.867, de 10 de novembro de 1999 as integradas por pessoas em situação de risco ou vulnerabilidade pessoal ou social; as alcançadas por programas e ações de combate à pobreza e de geração de trabalho e renda; as voltadas para fomento, educação e capacitação de trabalhadores rurais ou capacitação de agentes de assistência técnica e extensão rural; e as capacitadas para execução de atividades ou de projetos de interesse público e de cunho social.

c) as organizações religiosas que se dediquem a atividades ou a projetos de interesse público e de cunho social distintas das destinadas a fins exclusivamente religiosos. (BRASIL, 2014).

O texto, que já encontra-se com as modificações realizadas pela Lei nº 13.204 de 2015, apresenta a definição utilizada pelo governo brasileiro e que orienta as ações em todos os entes federativos sobre o terceiro setor. Cabe, analisar o emprego do termo “organização da sociedade civil” para a definição das entidades para qual a legislação aloca o seu olhar. Voltando para Falconer (1999), o autor, expõe esse termo como vinha encontrando maior aceitação em diversas partes do mundo, em função da limitação de outros nomes. Ao mesmo tempo, o termo colabora para o entendimento do terceiro setor ser a “expressão da sociedade civil”, fora do Estado e do Mercado. Posteriormente, o autor abordará o otimismo por parcela dos entendimentos sobre terceiro setor, apontando, no entanto, os limites para a expectativa do terceiro setor enquanto representante da sociedade. As organizações, como aborda Falconer, não necessariamente serão reflexo da sociedade civil, mas estariam conectadas e originadas a partir dos diferentes grupos sociais que fazem parte da sociedade. Ainda

assim, o termo OSC apresenta reverberações no Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, no Relatório sobre o Desenvolvimento Humano no Brasil, por exemplo.

Vale ressaltar, na análise do texto da lei, o caráter não lucrativo das organizações do terceiro setor. Ainda que organizações privadas, para os termos da legislação, não distribuem seus lucros. Além disso, a regulamentação instituída pela legislação de 2015, apresenta também as organizações de cunho religioso. Estas não são definidas como Organizações da Sociedade Civil pelo simples fato de o serem. Ressalta-se, na legislação, a existência de atividades ou projetos que se destinam ao Interesse Público. Este termo, por sua vez, revela o entendimento voltado para a finalidade das organizações que podem ser qualificadas por Terceiro Setor.

A definição reverberada pela Legislação brasileira, que encontro eco em organizações internacionais e vista com aceitabilidade por parte de variados autores e, portanto, encontra-se frequente em diversas publicações, possui também suas indefinições, ou limitações. Como alerta Falconer, “universidades, hospitais, instituições culturais, religiosas, partidos políticos, sindicatos e até mesmo cooperativas não são reconhecidas ou contempladas pelos estudiosos e, em parte, pela legislação. Situam-se em um limbo onde nem se reconhecem, nem são plenamente reconhecidas.” (FALCONER, 1999, p. 52 - 53). O mesmo ocorre com clubes de futebol e outras organizações que não são públicas, nem privadas, nem cabem no conceito de organização da sociedade civil.

A finalidade das organizações é um vetor determinante, portanto, para a caracterização deste grupo. O Interesse público como finalidade das ações e dos recursos das organizações, sem repasse de lucros, aliada a independência e autonomia perante o Estado são os fatores definidores para o entendimento das organizações do terceiro setor para este trabalho.

3 TERCEIRO SETOR E AS POLÍTICAS PÚBLICAS

As organizações da sociedade civil, como visto, possuem forte componente voltado para o Interesse Público. Situando-se na sociedade civil, portanto, privadas, não possuem finalidade lucrativa, como o setor privado. Por isso mesmo, dentro do objetivo de cada uma das organizações, seus esforços, recursos financeiros ou de pessoal e seus excedentes são voltados para uma finalidade social. Como dito

anteriormente, na perspectiva de Amaral (2010), ocupam um espaço público não-estatal e, por isso mesmo, realizam atividades que podem ser também do Estado, principalmente no que tange às configurações do modelo gerencial, onde o Estado, além de promotor de políticas públicas, ocupa o espaço estratégico, orientando recursos e definições políticas para a execução das ações. Estas ações, então, deixam de ser exclusivamente governamentais e passam a contar com a participação social, tanto na formulação, transparência e debate público, mas também na execução de políticas públicas. Portanto, a partir deste momento, o seguinte trabalho debruçará nas relações entre as organizações da sociedade civil e as políticas públicas.

Anteriormente, foi visto que as características do terceiro setor evoluíram de acordo com os modelos de Estado. Se a regulação das entidades da sociedade civil obteve ampliação no governo Vargas, isto tem por influência o Estado Social. Se, ao mesmo tempo, as organizações brasileiras tiveram dificuldades de sobrevivência e passaram a contar com o capital internacional, o modelo antidemocrático da Ditadura Militar foi determinante para o mesmo. A redemocratização e os momentos posteriores à Carta de Constitucional de 1988 convidaram o Terceiro Setor a participar das políticas públicas, já o modelo gerencial incentivou a participação das organizações da sociedade civil nas ações do governo. A participação da sociedade civil, em organizações ou não, possui reflexo na forma de organização do Estado, sendo a democracia vetor determinante, mas, não só. O objetivo do Estado enquanto promotor de políticas públicas e garantidor de direitos sociais está intrinsecamente conectado à atuação da sociedade e das organizações da sociedade civil, principalmente, pelo papel das mesmas na realização de serviços públicos.

“(...) os direitos humanos exigem a instituição ou posta em marcha de processos de luta pela dignidade humana” (FLORES, 2009, p. 108). Por assim dizer, os direitos fundamentados nas constituições cidadãs, na declaração universal dos direitos humanos, nos Objetivos de desenvolvimento sustentável da ONU e outras bases normativas e dirigentes da humanidade, recebem uma releitura, importante para compreender o papel da sociedade nas políticas públicas. Joaquín Herrera Flores apresenta uma proposta de (re)invenção dos direitos humanos. Em sua leitura, a constituição conforme escrita, não é suficiente para a criação do mundo que o Direito pressupõe. Em um exemplo prático, o autor apresenta a Declaração dos Direitos Humanos de 1948. Em seu artigo primeiro, a Declaração possui o seguinte texto:

“Artigo 1º - Todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e direitos. São dotados de razão e consciência e devem agir uns para com os outros em espírito de fraternidade” (ONU, 1948).

FLORES, por sua vez, realiza um exercício teórico, no qual troca adiciona o verbo dever, gerando seguinte texto:

“Artigo 1º – Todos os seres humanos devem ter os instrumentos, meios e condições necessárias, a fim de que possam pôr em prática processos de luta pela dignidade humana” (FLORES, 2009, p. 33)

O objetivo, do autor, neste sentido, é dar atenção ao fato de que, na realidade, nem todos os seres humanos nascem realmente livres e iguais em dignidade e direitos. As diversas desigualdades que criamos enquanto humanidade fazem com que a cor, o sexo, a orientação sexual, os recursos financeiros, a estrutura dos corpos, mentes, o território e outra série de fatores tornem as pessoas desiguais. A igualdade, assim como a liberdade, enquanto direitos, são lidos, a partir desta perspectiva, como processos de luta para alcançar a dignidade humana. Por isso, a releitura não visa reescrever as declarações, mas analisá-las criticamente como futuros a serem alcançados, mas que precisam ser alvos de “processos de luta” para que possam ser realmente atingidos. “Para nós, o conteúdo básico dos direitos humanos será o conjunto de lutas pela dignidade, cujos resultados, se é que temos o poder necessário para isso, deverão ser garantidos por normas jurídicas, por políticas públicas e por uma economia aberta às exigências da dignidade” (FLORES, 2009, p. 33). Em suma, o autor traz a proposta de que, os Direitos Humanos sejam entendidos e colocados em prática em seus contextos históricos concretos.

Repetindo este mesmo exercício na Constituição Federal de 1988:

Art. 5º - Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: (BRASIL, 1988).

A releitura, dentro da perspectiva de Flores, a releitura acarretaria em um texto onde: Todos *devem* ser iguais perante à lei e *devem* ser garantidos aos brasileiros a inviolabilidade do direito à vida (...). Partindo desta mesma perspectiva, porém exemplificando na questão de transportes:

O direito à locomoção, presente na Declaração Universal dos Direitos Humanos e na Constituição Federal de 1988 é direito fundamental. Por assim dizer, todos possuem liberdade para ir e vir. A efetivação do Direito, no entanto, ultrapassa a positivação em instrumentos legais e deve ser acompanhada de Políticas Públicas, tendo o Estado como seu principal agente. ” (GAMA, GOMES e LUFT, 2018, p. 1).

Neste sentido, a efetivação dos direitos requer a realização de políticas públicas. Esse papel é do Estado, mas também é da sociedade, podendo e até mesmo devendo, já que a participação é direito, tendo como fundamental ação a participação e construção dos “processos de luta” para a garantia de Direitos, a relação com a sociedade civil.

3.1 Conceituação de Políticas Públicas

Como observado, as políticas públicas são uma ferramenta pela qual as sociedades se utilizam para alcançar os seus objetivos e devem ser instrumentos para alcançar os direitos constitucionais adquiridos. “ O objetivo das Políticas Públicas não são a solução de problemas específicos, de demandas insatisfeitas, mas o cumprimento de direitos. ” (VÁZQUEZ e DELAPLACE, 2011, p. 42). Portanto, as Políticas Públicas têm como objetivo principal, a efetivação de direitos fundamentais sociais, não se atrelando, portanto, ao objetivo superficial de resolver problemas da sociedade, mas sim à efetivação de direitos a serem garantidos pelo próprio Estado e consagrados pela Constituição Cidadã.

Em uma perspectiva que parte do Estado, tratam de ações do governo, a fim de concretizar suas propostas eleitorais em programas que refletiram no contexto social, como melhorias sociais, por motivos pré-definidos, a fim de satisfazer alguma necessidade/carência na sociedade. Isto significa que a tentativa de conceituar Políticas Públicas deve perpassar sobre o contexto de inter-relacionamento entre Estado, política, economia e sociedade. (POSSAMAI e SARTOR, 2017).

Por sua vez, a visão de uma política pública precisa ser ampla, não só observando a sua execução, mas todas as fases, anteriores e posteriores:

Pode-se, então, resumir política pública como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente). A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real. (SOUZA, p. 26).

Diante da complexidade dos problemas sociais brasileiros, em um país com onde não se passaram 150 anos da escravização da população negra, a realização de políticas públicas necessita de um olhar multidimensional. Por isso, são dois importantes componentes que dialogam com qualquer política pública.

O primeiro é o ciclo de políticas públicas, formado pelas fases pelas quais todas as políticas públicas passam, ou devem passar. Ele é constituído pelos seguintes estágios: 1) identificação do problema; 2) formação da agenda (torna-se uma questão política); 3) formulação de alternativas (escolha das melhores ações a serem tomadas para lidar com o problema público); 4) tomada de decisão (escolha das melhores ações a serem tomadas para lidar com o problema público); 5) implementação; 6) avaliação e 7) extinção. (SCHEEFFER, 2014, citado por POSSAMAI e SARTOR, 2017)

O segundo componente é a conexão com os diferentes agentes envolvidos direta ou indiretamente na política pública. Seja qual for a etapa do ciclo de políticas públicas, a ação realizada por Estado influenciará ou pode ser influenciada por um ou mais agentes relacionados à temática. Na identificação do problema, por exemplo, os agentes públicos, privados, individuais ou coletivos, podem compartilhar conhecimentos e informações caras ao governo em questão. O mesmo ocorre na formulação de alternativas. Já na avaliação das políticas públicas, o Estado conta com atores voltados para compreender, principalmente no campo financeiro, se a política pública foi realizada dentro dos princípios da legalidade. No entanto, a sociedade civil pode debruçar-se sobre a política pública e compreender se os efeitos realmente produziram impactos efetivos na qualidade de vida da população. O maior e principal avaliado de um governo é o voto. No entanto, toda a eleição é composta por um conjunto amplo de fatores que terminam por influenciar as decisões de milhares de eleitores. Um destes fatores é a capacidade de entrega de um governo, ou de um representante. Neste sentido, a política pública sempre estará conectada com mais atores do que somente à esfera governamental, principalmente em sociedades democráticas.

Ainda assim, retomando a complexidade da realização de políticas públicas e, principalmente, da solução dos mais variados problemas sociais, o terceiro setor surge como importante colaborador do Estado na realização de políticas públicas. O acúmulo das demandas faz com que haja uma sobrecarga dos governos, ocasionando inclusive crises e rupturas institucionais. Para as autoras, “o terceiro setor, dentro deste cenário, pode se tornar uma parceira e executora de Políticas Públicas nas quais o Estado não

vem dando resultados satisfatórios para a sociedade” (POSSAMAI e SARTOR, 2017, p. 7).

3.2 Terceiro Setor e Influência nas Políticas Públicas

O objetivo deste trabalho é colaborar com o conjunto de estudos voltados para o estudo do Terceiro Setor e analisar as formas que as organizações da sociedade civil podem colaborar na construção de políticas públicas. Um primeiro passo foi de resgatar a evolução histórica do terceiro setor no Brasil, observando a complexidade que foi adquirindo até o século XXI. Desde as primeiras organizações vinculadas à igreja católica, passando pelas primeiras regulamentações na primeira república e principalmente na Era Vargas, até a promulgação da Constituição de 1988, o modelo gerencial do Estado brasileiro e, em 2014, com a aprovação do Marco Regulatório, é possível analisar a expansão da dimensão do terceiro setor. A segunda parte deste estudo, no entanto, debruça-se pelo propósito dos governos, quanto à garantia de direitos e na definição do conceito de políticas públicas. Nesse momento, cabe responder a pergunta: qual é o papel do terceiro setor na construção de políticas públicas?

Um dos termos cruciais para responder esta pergunta vem da palavra “parceria”. Como visto anteriormente, as configurações de governos em sociedades democráticas, como a brasileira, sugerem definições de Estado conectadas à garantia de direitos. Além disso, como a constituição brasileira e outras demais, espalhadas em repúblicas pelo mundo, conservam no próprio texto este entendimento e a necessidade de ações voltadas para o desenvolvimento social. Estas ações são políticas públicas. Por outro lado, o Terceiro Setor, a partir das definições estudadas e apresentadas no início deste trabalho, possui os objetivos públicos como finalidade, mesmo que composto por organizações independentes do Estado. O caráter não lucrativo, também revela importante fator, sendo os principais, quanto à diferenciação frente ao setor privado. A parceria, por assim dizer, ocorre quando os objetivos se convergem e, com isso, abre-se espaço para que as ações possam caminhar conjuntamente. Por isso, as políticas públicas, quanto ação do Estado, mas também como atuação voltada para o “Espaço Público”, mesmo que não seja puramente espaço estatal, é um dos principais pontos de conexão entre os governos e as organizações da sociedade civil.

Os problemas sociais brasileiros requerem o esforço simultâneo e articulado de várias frentes e que o fortalecimento da sociedade civil e a multiplicação de experiências de parceria têm papel decisivo na reinvenção institucional do Estado e da sociedade de bem-estar. (AMARAL, 2003, p. 41)

Estudando com profundidade o termo parceria para compreender o desenvolvimento das relações para implementação de programas sociais no âmbito de entidades do terceiro setor, a autora conecta diferentes perspectivas que corroboram com o termo. Vai além, todavia, quando apresenta a parceria como novo modelo de pensar e agir frente às realidades sociais. Considera para isto, as transformações das sociedades na busca “novas fórmulas de participação social e índices elevados de responsabilização no uso de recursos públicos (accountability)” (AMARAL, 2003, p. 36).

Para Falconer, quando tratando de parcerias entre administrações públicas e organizações sem fins lucrativos,

“(…) A relação implica na cooperação e complementaridade entre atores formalmente independentes, e requer certo grau de equilíbrio no poder de decisão, embora uma parceria não pressuponha a igualdade de poder ou de atribuições e responsabilidades entre as entidades. Nesta parceria, o terceiro setor torna-se um ator legítimo nas políticas públicas segundo critérios de legitimidade política ou competência técnica.” (FALCONER, 1999, p. 75).

Aprofundando e buscando caracterizar as dimensões de parcerias, fundamentais para a relação entre Estado e entidades do Terceiro Setor, o autor apresenta dois termos: formulação e implementação, quando se refere às políticas públicas. “Formulação” é a dimensão que se refere ao “grau de influência ou participação” e tomada de decisões nas políticas públicas. Outrossim, “implementação” refere-se a “operação de programas, projetos ou serviços públicos”. O autor apresenta também que as parcerias, principalmente no campo da idealização, apresentam componentes das duas dimensões. No entanto, alcançando a precisão de analisar o interrelacionamento entre as dimensões, apresenta um gráfico com quatro quadrantes, sendo os eixos horizontais e verticais sendo, correspondentemente, representados pela implementação e formulação. Neste sentido, as situações com graus elevados de participação das organizações da sociedade civil na influência na tomada de decisões sobre as políticas públicas e na realização/execução das mesmas, configuram-se o primeiro e mais completo formato de parcerias entre os entes. Seguindo o raciocínio de Falconer (1999), irão existir parcerias com alto grau de envolvimento na formulação de políticas públicas, porém, com baixo ou nenhum grau de envolvimento na execução dos serviços públicos. Um termo usual e que pode ser trazido para este formato de parceria é o “Advocacy”. Pode ser definido como “um conjunto de esforços sistemáticos

para promover metas políticas específicas e por seu caráter coletivo, ou seja, um grupo de atores que persegue a ação coletiva” (PRAKASH; GUGERTY, 2010). E ainda:

(...) advocacy é uma das formas utilizadas pelo ISP na interação com o poder público, ao lado de iniciativas de alinhamento do investimento às políticas públicas, de avaliação de políticas públicas e de controle social, por exemplo. No caso do advocacy, a decisão de influenciar governos em direção a um objetivo de incidência política definido pelo investidor social pode se traduzir em diversas estratégias (PAGOTTO, 2019).

Seguindo a linha de pensamento construída por Falconer, restam duas opções de caracterização das parcerias entre organizações do Terceiro Setor e Poder Público. A terceira, desta lista, seriam as parcerias com alta proporção da dimensão de *implementação* de políticas públicas, no entanto, com baixa influência na *formulação* das políticas públicas. Nesse caso, as organizações recebem do poder público os insumos e direcionamentos necessários para a realização de uma política pública. O autor apresenta que, “embora seja frequentemente descrita na literatura como uma situação negativa, esta poderia ser a tendência dominante em um ambiente político estável” (FALCONER, 1999, p. 76). Por fim, o autor apresenta um quarto quadrante, onde existe baixa influência na formulação de políticas públicas e baixa participação na implementação das mesmas. Neste caso, inexistente parceria.

3.3 Os papéis das organizações da sociedade civil na construção de políticas públicas

Absorvendo os elementos das dimensões de parceria entre organizações da sociedade civil, trazidos por Falconer. Complementando, por outro lado, com a perspectiva de Amaral, sobre o espaço público não-estatal e sobre o potencial de realização de serviços públicos no terceiro setor. E, por fim, mas não esgotadamente, atualizando através das análises de Possamai e Sartor sobre a execução de políticas públicas a partir do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil, busca-se neste trabalho apresentar três papéis que as organizações do Terceiro Setor podem desempenhar na construção de políticas públicas.

Certamente, este trabalho não procura, por sua vez, limitar os papéis que as organizações da sociedade civil organizada podem desempenhar. No entanto, a partir da revisão teórica realizada e da observação em sites e apresentações institucionais de organizações do terceiro setor, este trabalho visa contribuir com os conhecimentos a respeito do tema, colaborando, até mesmo, para expandir a compreensão e buscar

formas de conectar as organizações de forma mais intensa e dedicada na resolução dos problemas sociais por meio de políticas públicas. Para a seleção dos papéis foram utilizadas as qualificações relacionadas à “indução”, “execução” e “promoção”, referindo-se às políticas públicas. Eis que, as organizações da sociedade civil podem cumprir os seguintes papéis, em parceria com as organizações governamentais:

Indutor de políticas públicas - Ação comumente caracterizada como Advocacy, refere-se à influência das organizações da sociedade civil mediante à aplicação de determinadas políticas públicas. Podem ocorrer de maneira direta, em conexão com os poderes executivos de qualquer um dos entes federativos. Mas também podem ocorrer junto aos outros poderes (legislativo e judiciário), também em qualquer um dos entes e instâncias, para a pressão voltada às legislações e judicialização/interpretação legal sobre os mais variados temas. No Estado do Rio de Janeiro, a Casa Fluminense é uma organização da sociedade civil envolvida nas discussões sobre a metrópole. Como apresenta, “constrói coletivamente políticas e ações públicas (...) com foco na redução das desigualdades, no aprofundamento da democracia e no desenvolvimento sustentável” (CASA FLUMINENSE, 2023). Como uma das suas ações, a organização constrói uma Agenda de políticas públicas com eixos específicos, vinculadas às diferentes temáticas de políticas públicas, conectadas aos valores da organização e da rede formada pela mesma. Outras iniciativas que podem ser qualificadas como indutoras de políticas públicas são o Pacto pela Democracia e a Rede Justiça Criminal, sendo a primeira formada por um conjunto amplo de organizações voltadas para a defesa e aprimoramento da vida política e democrática no Brasil e a segunda, olhando para o setor jurídico, direciona seus esforços para influenciar o debate em temas pertinentes ao sistema de justiça criminal (PAGGOTO, 2019, p. 6).

Executor de Políticas Públicas - Refere-se ao papel de realização das políticas públicas previamente definidas pelos governos e executadas por organizações da sociedade civil. Como visto anteriormente, este papel cresceu com o modelo gerencial do estado brasileiro e foi regulamentado através do MROSC. Com a Legislação, *inaugura-se, portanto, uma nova fase na gestão pública com fulcro na democratização do poder, mediante a criação de novos instrumentos jurídicos tendentes a catalisar a formação de parcerias voluntárias entre o Estado e o Terceiro Setor, e a estimular a permanência das tomadas de decisões voltadas à maior abrangência e efetivação das Políticas Públicas* (POSSAMAI E SARTOR, 2017). A Lei 13.019/2014 estabeleceu *novo regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações por meio*

de novos instrumentos jurídicos: os termos de Fomento e de Colaboração, no caso de parcerias com recursos financeiros, e o Acordo de Cooperação, no caso de parcerias sem recursos financeiros. (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2016, p. 11). Para a celebração dos termos com transferência de recurso, a Lei determina a realização de um chamamento público, um “procedimento destinado a selecionar organização da sociedade civil para firmar parceria” (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2016, p. 70). Um exemplo de organização que cumpre este papel, exercendo política pública através de um termo de colaboração com governos é o Instituto Banco Social, que firmou em 2017, um termo com a Prefeitura de Maricá para a gestão da Moeda Social Mumbuca. A política pública, realizada pela prefeitura do município da região metropolitana do Rio de Janeiro, surge “a partir do conceito de economia circular, com a valorização do comércio e serviços locais, e de uma política de geração e distribuição de renda para a população” (PREFEITURA DE MARICÁ, 2023).

Promotor de Políticas Públicas - A partir da perspectiva de Amaral, as organizações da sociedade civil podem influenciar no ambiente público, por mais que não-estatal, colaborando com as sociedades sem possuir relação direta com o poder público. O termo *promoção* de políticas públicas busca evidenciar a atuação das organizações independentes de governos. Em muitos casos, as ações independentes são resultados de investimentos do setor privado em ações de interesse comum por parte de determinados agentes, sem correspondência necessária, junto ao poder público. Como apresentado anteriormente, a atuação da Fundação Ford em meio à ditadura militar brasileira pode ser entendida como uma promoção de políticas públicas voltada para o fortalecimento da democracia e da sociedade civil brasileira, em momentos onde a ação do Estado visava enfraquecer as mobilizações sociais voltadas para as garantias de direito. Atualmente, organizações como WWF, a própria Ford Foundation, Fundação Bradesco, Fundação Open Society e uma série de outras organizações realizam investimentos e ações independentes do Estado, mesmo que objetivando a realização de políticas públicas, com protagonismo e até mesmo individualismo de atuação por parte do terceiro setor. Como apresentado no site Institucional da Fundação Open Society, o trabalho é realizado da seguinte forma: “Todos os anos, as Open Society Foundations concedem doações a diversos grupos e indivíduos que promovem nossos valores, por meio de uma rede exclusiva guiada por vozes locais e experiência global.” (OPEN SOCIETY, 2023).

As organizações do terceiro setor, por fim, podem assumir esses papéis simultaneamente, sem que isso cause, necessariamente, prejuízo à identidade organizacional de cada uma. A construção de políticas públicas, dada inclusive a complexidade da sociedade brasileira, neste sentido, pode contar com a presença ampla e multifacetada das organizações do terceiro setor que variam seus papéis de atuação para garantir os objetivos de cada uma, conectados à finalidade maior, o Interesse Público.

3 CONCLUSÃO

A complexidade do Terceiro Setor brasileiro adquirida desde a Santa Casa de Misericórdia do Rio de Janeiro no século XVI, só se intensificou até esta primeira quadra do Século XXI. Esta evolução, apresentada no início deste trabalho, acompanhou o processo de evolução e amadurecimento do Estado Brasileiro. De um terceiro setor, assim como um Estado, nascido e direcionado a partir de uma lógica totalmente conectada com a Igreja Católica, tornou-se fundamentado muito mais pelo assistencialismo e antiga noção de filantropia, que garantia de direitos. Após os sucessivos passos brasileiros, hora mais próximos, hora mais atrasados rumo à construção de uma sociedade democrática, o terceiro setor adquiriu novas nuances e fortaleceu-se nos principais momentos de investimento na cidadania. Se, primeiramente, na organização dos trabalhadores na Era Vargas e, posteriormente, na resistência e promoção da cidadania em plena ditadura, tomou forma durante a redemocratização. O Terceiro Setor caminha lado a lado a uma sociedade civil fortes, que, por sua vez, são geradas pela promoção da cidadania e da democracia. Ao mesmo tempo que, a partir da revisão bibliográfica é possível chegar nesta conclusão inicial, o trabalho presente contribui para o aprofundamento dos conhecimentos, ainda não explorados com a intensidade que a complexidade que o setor demanda.

Encontrando a definição de um terceiro setor, como espaço de organização da sociedade civil, independente dos governos e sem caráter lucrativo, mas voltado seus esforços para o interesse público, foi possível encontrar conceitos que ultrapassassem a negação, como “organização não governamental” ou “organização sem fins lucrativos”. Por conseguinte, foi possível, no desenvolvimento da pesquisa, encontrar os meios de responder a pergunta norteadora: qual é o papel do terceiro setor na construção de políticas públicas?

Foram encontrados, portanto, não somente um, mas três papéis que as organizações da sociedade civil podem assumir na construção de políticas públicas: Indutor de Políticas Públicas, para a partir do Advocacy, influenciar governos e instituições públicas. Executor de políticas públicas, agindo em parceria com governos para executar serviços públicos através do MROSC. Por fim, Promotor de Políticas Públicas, utilizando de recursos privados para, de forma independente, cumprir objetivos dentro do Espaço Público não estatal, voltando à ação para assegurar direitos.

Certamente, este trabalho não limita as ações desempenhadas pelo terceiro setor, mas cumpre a missão de sistematizar os conhecimentos adquiridos sobre as organizações da sociedade civil. Para futuros caminhos, pode-se compreender de forma aprofundada os elementos de cada papel que o terceiro setor pode assumir na construção de políticas públicas.

A investigação e a produção acadêmica, neste ínterim, caminham para a valorização da sociedade civil e da conexão entre os diversos setores em prol do bem comum, seguindo o Interesse Público como meio de atuação. Em prol de uma sociedade civil plural, fortalecida e participativa na influência nas decisões públicas, todo o trabalho cuidadoso para aprofundar as discussões é necessário.

Durante a escravização, os movimentos abolicionistas surgiram, mas foram enfraquecidos pelo Estado. Durante a ditadura militar e a perseguição contra as Organizações que promoviam a cidadania, foi possível contar com parcerias, inclusive externas, para o fortalecimento do terceiro setor. Em momentos de ataque às instituições democráticas e de ataque à sociedade civil organizada para promoção de direitos, entre 2018 e 2022, no Brasil, as organizações sobreviveram, mantendo a atuação e movimentando-se em conjunto para defender e fortalecer a democracia.

Mesmo diante dos caminhos tortuosos e muitas vezes complexos, a sociedade civil recobra força e busca novas formas de existir e de agir. De outro modo, não seria factível a democracia, em seu sentido amplo, um governo do povo. Por fim, considerando a importância do frequente fortalecimento da sociedade civil e de suas organizações, é possível olhar para a produção da sociedade civil, múltipla como a brasileira e citar, como baluarte da força de uma população que afastou-se do passado escravista e ditatorial, os versos de Aldir Blanc e João Bosco, eternizado na voz de Elis Regina:

Mas sei que uma dor assim pungente, não há de ser inutilmente, A esperança
Dança na corda bamba de sombrinha, E em cada passo dessa linha Pode se
machucar Azar
A esperança equilibrista Sabe que o show de todo artista tem que continuar
(...) (BLANC E MUCCI, 1979)

REFERÊNCIAS

AMARAL, Ana Valeska. Terceiro Setor e Políticas Públicas. *Revista Serviço Público*. 2003

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. Lei 13.019 de 31 de julho de 2014. Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil.

CASA FLUMINENSE. Apresentação Institucional. Disponível em: <https://casافلuminense.org.br/>. Acesso julho de 2023.

Entenda o MROSC - Margo Regulatório das Organizações da Sociedade Civil: Lei 13.019/2014. Disponível em: <https://sinapse.gife.org.br/download/entenda-o-mrosc-marco-regulatorio-das-organizacoes-da-sociedade-civil> . Acesso em: julho 2023.

FALCONER, Andres Pablo. A promessa do terceiro setor: um estudo sobre a construção do papel das organizações sem fins lucrativos e do seu campo de gestão. USP, São Paulo, 1999.

FLORES, Joaquín, Herrera. A (re)invenção dos direitos humanos. Fundação Boiteux. Florianópolis, 2009.

Mestriner, M. L. A intrincada relação histórica da assistência social e a filantropia no Brasil. In: STUCHI, Carolina G.; PAULA, Renato F; PAZ, Rosangela D. (Org).

Assistência social e filantropia: cenários contemporâneos. Veras: São Paulo, 2012. p. 39-90.

OPEN SOCIETY FOUNDATIONS. Como Trabalhamos. Disponível em: <https://www.opensocietyfoundations.org/>. Último acesso em julho de 2023

PACTO PELA DEMOCRACIA. Sobre o Pacto pela Democracia. 2019. Disponível em: <https://www.pactopelademocracia.org.br/o-pacto>. Acesso em julho de 2023.

PAGOTTO, Livia Menezes. Advocacy em rede: em busca de maior impacto do investimento social privado no Brasil. Artigos GIFE. São Paulo, 2012.

POSSAMAI, Angélica Pereira e SARTOR, Ingrid Brandão. A execução de políticas públicas pelo terceiro setor e a criação de estímulos à gestão democrática da Lei Nº 13.019/2014. XIII Seminário Nacional demandas sociais e políticas públicas na sociedade contemporânea, 2017.

REDE JUSTIÇA CRIMINAL. O que fazemos. 2019. Disponível em: <https://redejusticacriminal.org/pt/what-we-do-2/>. Acesso em julho de 2023.

SILVA, Carlos Eduardo Guerra. Gestão, legislação e fontes de recursos no terceiro setor brasileiro: uma perspectiva histórica. Revista de Administração Pública (RAP), FGV, Rio de Janeiro, 2010.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. Sociologias, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45. Porto Alegre, 2006.