

UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA – UFU
FACULDADE DE EDUCAÇÃO – FAGED
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO – PPGED/UFU

EDVALDO SANT'ANA LOURENÇO

AS RELAÇÕES DE PODER NAS POLÍTICAS SOCIAIS CONTEMPORÂNEAS

UBERLÂNDIA/MG

2016

EDVALDO SANT`ANA LOURENÇO

AS RELAÇÕES DE PODER NAS POLÍTICAS SOCIAIS CONTEMPORÂNEAS

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Educação da Faculdade de Educação na Universidade Federal de Uberlândia – PPGED/UFU, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Educação.

ORIENTADORA: Profa. Dra. Lázara Cristina da Silva

LINHA DE PESQUISA: Estado, Políticas e Gestão da Educação.

UBERLÂNDIA/MG

2016

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Sistema de Bibliotecas da UFU, MG, Brasil.

L934r
2016 Lourenço, Edvaldo Sant`Ana, 1986-
As relações de poder nas políticas sociais contemporâneas / Edvaldo
Sant`Ana Lourenço. - 2016.
193 f.

Orientadora: Lázara Cristina da Silva.
Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Uberlândia,
Programa de Pós-Graduação em Educação.
Inclui bibliografia.

1. Educação - Teses. 2. Políticas públicas - Educação - Teses. 3.
Biopolítica - Teses. 4. Desenvolvimento social - Teses. I. Silva, Lázara
Cristina da, 1967-. II. Universidade Federal de Uberlândia. Programa de
Pós-Graduação em Educação. III. Título.

CDU: 37

BANCA EXAMINADORA



Profa. Dra. Lázara Cristina da Silva
Universidade Federal de Uberlândia – UFU

Participou por meio de vídeo conferência

Profa. Dra. Márcia Lise Lunardi-Lazzarin
Universidade Federal de Santa Maria - UFSM



Prof. Dr. Marcelo Soares Pereira da Silva
Universidade Federal de Uberlândia – UFU

EDVALDO SANT`ANA LOURENÇO

AS RELAÇÕES DE PODER NAS POLÍTICAS SOCIAIS CONTEMPORÂNEAS

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Educação da Faculdade de Educação na Universidade Federal de Uberlândia – PPGED/UFU, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Educação.

ORIENTADORA: Profa. Dra. Lázara Cristina da Silva

LINHA DE PESQUISA: Estado, Políticas e Gestão da Educação.

Aprovada em: ____/____/____

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra. Lázara Cristina da Silva (Orientadora)
Universidade Federal de Uberlândia (UFU)

Prof. Dr. Marcelo Soares Pereira da Silva
Universidade Federal de Uberlândia (UFU)

Profa. Dra. Marcia Lise Lunardi Lazzarin
Universidade Federal de Santa Maria (UFSM)

Para meus avós, Joaquim Sant'Ana e Josefina Antonia dos Santos Sant'Ana; e
Augusto Lourenço e Maria Máximo Lourenço.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus pelo dom da vida, e a todos que contribuíram e colaboraram para que o sonho do mestrado em Educação fosse possível. Agradeço a meu pai, senhor Aparecido Lourenço, e à minha mãe, Maria Sant'Ana Lourenço (Dona Rosa), por terem me dado a vida, a educação e o incentivo que me propiciaram este momento sublime da formação acadêmica: a conclusão da pós-graduação.

Agradeço aos meus queridos irmãos Edirlene, Edimara, Luciana, Luciele e Edelson pela força, incentivo, apoio e paciência nesses dois anos de trabalho e dedicação à pesquisa em educação.

Agradeço aos colegas de trabalho da Associação Antonio e Marcos Cavanis, pela flexibilidade e confiança em meu trabalho, bem como à Úrsula Meireles Nasser, analista de campo, pelos diálogos provocadores; à Kelly Costa, amiga das horas incertas, pelas perguntas desconcertantes que me fizeram buscar novos horizontes; e ao Instituto Coca-Cola Brasil, pela motivação e incentivo à pesquisa.

Agradeço à professora Dra. Karina Klinke e ao professor Dr. Márcio Danelon, pela presteza na participação da Banca de Qualificação, bem como às ímpares contribuições na elaboração da dissertação, em que foi possível ampliar os horizontes e analisar as bibliografias a partir de uma perspectiva mais crítica-reflexiva.

Agradeço em especial à Profa. Dra. Lázara Cristina da Silva pelo esforço, dedicação, carinho e grande disponibilidade no auxílio da difícil missão da produção científica. Muito obrigado pelas provocações à reflexão acerca da educação, das relações de poder na elaboração desta dissertação que em muito contribuíram para meu desenvolvimento pessoal e intelectual, bem como para maior efetividade nas ações educativas de responsabilidade social junto às Organizações da Sociedade Civil (OSCs).

Aos colegas pós-graduandos em Educação, agradeço pelo companheirismo, amizade, partilha e construção de conhecimento que muito me enriqueceram. Aos colegas do GEPEPES – Grupo de Estudos e Pesquisas Políticas e Práticas em Educação Especial e Inclusão Educacional e do NPESocial – Núcleo de Pesquisa em Empreendedorismo Social, agradeço pelas discussões e embates que proporcionaram crescimento e maturidade conceitual. Minha gratidão à Universidade Federal de Uberlândia, Programa de Pós-graduação em Educação, pela

infraestrutura que proporcionou condições de pesquisa. Deixo também agradecimentos a todos os professores, palestrantes, colaboradores, facilitadores e instigadores do conhecimento que me proporcionou grande aprendizado.

Por mais que aparentemente o discurso seja pouco importante, as interdições que o atingem logo e depressa revelam a sua ligação com o desejo e com o poder. E o que há de surpreendente nisso, já que o discurso como a psicanálise nos demonstrou não é simplesmente o que manifesta (ou oculta) o desejo; é também o que é o objeto do desejo; e já que a história não cessa de nos indicar o discurso não é simplesmente o que traduz as lutas ou os sistemas de dominação, mas aquilo por que, aquilo pelo que se luta, o poder do qual procuramos apoderar-nos (FOUCAULT, 2013, p. 10).

RESUMO

A presente dissertação tem como tema as relações biopolíticas estabelecidas entre as Organizações da Sociedade Civil (OSCs) e o Estado na promoção da emancipação social. O objetivo geral foi compreender as bases epistemológicas que respaldam as parcerias estabelecidas pelo Estado com as OSCs sobre a perspectiva da inclusão social informal, bem como as implicações sociais, econômicas e políticas decorrentes dessa relação, presentes nos documentos legais, normativos/regulatórios, nacionais, estaduais e do município de Uberlândia/MG no período entre 2010 e 2015. Como objetivos específicos, segundo os recortes do estudo, buscou-se estabelecer caminhos para perceber as relações de poder e o empoderamento social, bem como apresentar argumentos que potencializem a realização de análises das políticas públicas a partir de olhares e conceitos marginais; dialogar com o estado e com as OSCs, para entender a importância de cada um no cenário social contemporâneo e o papel formativo da educação informal nas OSCs, para potencializar o empoderamento social; analisar, pautado em leituras marginais, políticas públicas sociais desencadeadas por meio das OSCs, que se voltam ao empoderamento social. A metodologia de pesquisa usada foi o estudo documental. Os resultados sobre a análise dos documentos estudados demonstram que: a) a partir da pesquisa, constata-se que algumas OSCs reguladas pelo Estado se tornam gerencialistas da realidade social, em que o poder disciplinarizador forja sua mecânica própria de trabalho. Este visa acompanhar “o homem-corpo desde seu nascimento até sua morte, escolas, fábricas, asilos, numa capitalização do poder em todos os níveis da sociedade, que busca anotar, esquadrihar, deslocar, utilizar e vigiar os indivíduos em todos os momentos de sua vida”, estabelecendo no corpo um “elo coercitivo entre uma aptidão aumentada e uma dominação acentuada”; b) algumas OSCs entram em um paradoxo, em que gostariam de combater o que terminam por reproduzir, executando ações com base numa relação de vigilância e controle, realizada principalmente por meio das parcerias e termos de fomentos; c) as OSCs têm a intenção de cumprir papel importante na consolidação da democracia e melhoria das condições de vida da população, com o intuito de fortalecer e fomentar a cidadania e a capacidade de atuação socioeconômica de grupos/indivíduos em situação de pobreza e/ou exclusão. Nesse aspecto, tais relações estariam fundamentadas apenas mediante a manutenção das OSCs, seja por meio de financiamento e/ou pelo estabelecimento de parcerias que legitimem as ações educacionais informais, a fim de construir uma sociedade mais justa e empoderada humano e socialmente.

Palavras-chave: Educação. Políticas educacionais. Biopolítica. Empoderamento social.

ABSTRACT

His work has as its theme the biopolitics relations between the Civil Society Organizations (CSOs) and the State in promoting social emancipation. The general goal was to understand the epistemological foundations that support the relations of partnerships established by the state with CSOs on the perspective of informal social inclusion as well as the social, economic and resulting policies of this relationship, present in legal documents, legislative / regulatory, national, state and city of Uberlândia / MG in the period 2010-2015. The specific objectives, according to the study clippings, we sought to establish ways to realize the power relations and social empowerment; and to present arguments that enhance the analysis of public policies from looks and marginal concepts; dialogue with the state and CSOs seeking to understand the importance of each in the contemporary social scene, in order to understand the formative role of informal education in CSOs to enhance the social empowerment; analyze, based on marginal readings, social policies, triggered by CSO, which advertise themselves as devoted to social empowerment. The research methodology used was documentary study. The results of the analysis of the documents studied show that: method, analysis and / or technique that contributed to the research on the issues of power relations, biopolitics, social empowerment and CSOs. The research is the organic epistemological procedure that promotes, contributes plays refutes Large, details, updates, critical and perfect the construction of knowledge about the power relations established in partnership between the State and CSOs. The results of the analysis of the documents studied show that: a) from the research, it is understood that some CSOs regulated by the state become managerial social reality in which power disciplinarizador forge their own mechanical work, which aims to follow “ man-body from his birth to his death, schools, factories, nursing homes, a power of capillarity at all levels of society, which seeks to annotate, search, move, use and monitor individuals at all times of your life, “ establishing the body a 'coercive link between an increased aptitude and a strong domination “; b) some CSOs enter a paradox, in which they would like to tackle is that end up playing, perhaps doing not because it was his goal, but feel compelled by the state to keep the PPP, need to perform actions based on a relationship surveillance and control, mainly carried out through partnerships and terms of encouragements; c) CSOs have a duty to fulfill major role in consolidating democracy and improving people's living conditions in order to strengthen and promote citizenship, social and economic performance capacity of groups / individuals in poverty and / or exclusion. In this respect, such relationships would be based only on the maintenance of CSOs, either through financing and / or the establishment of partnerships that legitimizes informal educational activities in order to build a society more just and empowered human and socially.

Keywords: Education. inclusive policies. social Biopolítica. Empoderamento.

LISTA DE TABELAS / QUADROS

Tabela 1.....	111
Tabela 2	112
Tabela 3	114
Tabela 4	120
Quadro I	117

LISTA DE SIGLAS

AAMC	Associação Antônio e Marcos Cavanis
ABI	Associação Brasileira de Imprensa
ABONG	Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais
AKATU	Consumo Consciente para um Futuro Sustentável
APEMA	Associação de Proteção ao Meio Ambiente
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BPC	Benefício de Prestação Continuada
CAS	Comissão de Avaliação e Seleção e Gestão de Projetos
CB	Cáritas Brasileira
CC	Código Civil
CCB	Código Civil Brasileiro
CCM	Cadastro de Contribuintes Mobiliários
CEAS	Conselho Estadual de Assistência Social
CEBAS	Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social
CEBRAF	Confederação Brasileira de Fundações
CEDAC	Centro de Educação e Documentação para Ação Comunitária
CEEPS	Conselho Estadual da Economia Popular Solidária
CEMPRE	Cadastro Central de Empresas
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CETER	Conselho Estadual de Trabalho, Emprego e Geração de Renda
CF	Constituição Federal
CLAI	Conselho Latino-Americano de Igrejas
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CNPJ	Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas
CONCRAB	Confederação das Cooperativas da Reforma Agrária
CPEC	Coordenadoria Especial de Prevenção à Criminalidade
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
CREAS	Centro de Referência Especializado de Assistência Social
DOM	Diário Oficial do Município de Uberlândia
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
ETHOS	Instituto Ethos
FACED	Faculdade de Educação

FASFIL	Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos
FEAS	Fundo Estadual de Assistência Social
FENAPAES	Federação Nacional das Apaes
FGEB	Fundação Grupo Esquel Brasil
FGTS	Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
FMI	Fundo Monetário Internacional
FUCAM	Fundação Caio Martins
GEPEPES	Grupo de Estudos e Pesquisa Políticas e Práticas em Educação Especial e Inclusão Educacional
GIFE	Grupo de Institutos Fundações e Empresas
IBASE	Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICCB	Instituto Coca-Cola Brasil
INESC	Instituto de Estudos Socioeconômicos
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
ISA	Instituto Socioambiental
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
MROSC	Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
OEA	Organização dos Estados Americanos
ONG	Organização Não-Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
OSCIPs	Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público
OSCS	Organizações da Sociedade Civil
PAIF	Serviço de Proteção e Atendimento Integral a Família
PL	Projeto de Lei
PMU	Prefeitura Municipal de Uberlândia
PNE	Plano Nacional de Educação
PPP	Parcerias Público-Privadas
PRONATEC	Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego
SBPC	Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência
SEAS	Serviço Especializado de Abordagem Social

SEDS	Secretaria de Estado de Defesa Social
SEDEDE	Estado de Minas Gerais e Secretaria de Estado de Trabalho e Desenvolvimento Social
SERVAS	Serviço Voluntário de Assistência Social
SICONV	Convênios e Contratos de Repasse da Administração Pública Federal
SINASE	Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo
TCU	Tribunal de Contas da União
UERJ	Universidade Estadual do Rio de Janeiro
UFU	Universidade Federal de Uberlândia
UNICAFES	União Nacional de cooperativas da Agricultura Familiar e Economia Solidária
UPE	Utilidade Pública Estadual
UPF	Utilidade Pública Federal
UPM	Utilidade Pública Municipal
UTRAMIG	Fundação de Educação para o Trabalho de Minas Gerais
VM	Visão Mundial

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	17
1.1 A inserção na temática de pesquisa: aproximações com o objeto de estudo.....	23
1.1.1 Os caminhos do estudo: definições de procedimentos de pesquisa	27
1.1.2 A natureza epistemológica do estudo	28
1.1.3 O objeto de pesquisa e seus desdobramentos	31
1.1.4 Instrumentos de coleta e análise de informações	36
1.1.5 Estrutura da dissertação	39
CAPÍTULO I - ESTADO E EMPODERAMENTO SOCIAL: ENTRELAÇOS ENTRE O PODER E A BIOPOLÍTICA	40
2.1 Estado e as relações de poder	42
2.1.1 Estado na perspectiva de Maquiavel	43
2.1.2 Estado na perspectiva de Thomas Hobbes	48
2.1.3 Estado na perspectiva de John Locke	50
2.1.4 Estado na perspectiva de Jean-Jacques Rousseau	52
2.2 Estado Neoliberal	54
2.3 Estado Brasileiro: intercorrências de poder	63
2.4 Biopolítica e reações de poder	69
CAPÍTULO II - AS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL E SUAS INTERLOCUÇÕES COM O EMPODERAMENTO SOCIAL	74
3.1 Estado e as Organizações da Sociedade Civil	78
3.2 Organizações da Sociedade Civil	88
3.3 Documentos normativos e regulatórios para as OSCs	95
3.4 As Organizações da Sociedade Civil na construção do Marco Legal	99
3.5 Formação Social informal nas Organizações da Sociedade Civil	121
CAPÍTULO III – INTERLOCUÇÕES ENTRE AS RELAÇÕES DE PODER E AS ONGS O CONTEXTO DA PRÁTICA: TRADUÇÃO DA LEGISLAÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL	130
4.1 Estado de Minas Gerais e Secretaria de Estado de Trabalho e Desenvolvimento Social	131
4.2 Município de Uberlândia e Lei Orgânica da Assistência Social	147
4.3 Relações de poder e as políticas sociais nas OSCs	156
4.4 Marco Legal e Empoderamento Social	161
CONSIDERAÇÕES FINAIS	172
REFERÊNCIAS	180

INTRODUÇÃO

A realidade educacional a partir do século XVIII passa a ser marcada pela presença do Estado e por constantes transformações realizadas pelas políticas públicas que estabelecem novas perspectivas socioeducacionais. Nesse contexto, a sobreposição das perspectivas educacionais que priorizavam grupos obtusos e privilegiados, como a nobreza e a burguesia, estabelece as políticas educacionais democráticas que têm a intenção de proporcionar outros desafios à educação informal e justa¹ em cada momento da história. O processo educacional que acompanha e inquieta o homem, seja na significação de seu espaço e/ou na árdua construção de caminhos e possibilidades para si e para o outro, passa pela busca contínua da educação informal, da autonomia, da transformação e do empoderamento social (SAVIANI, 1983; FISCHER, 2005).

Um novo olhar sobre a educação informal tem se delineado nos últimos anos, a partir das demandas socioeducacionais existentes. Em decorrência dessas demandas surgem questionamentos, reflexões e teorias que se materializam na realidade sócio-político-educacional e se impõem como pautas pertinentes e necessárias ao debate contemporâneo. Os problemas de acesso, inclusão e democratização da educação são “antigos e sempre novos” no sentido de que se renovam de tempos em tempos, pois se transformam. As respostas de ontem não são capazes de responder às demandas do tempo presente, surgindo uma nova perspectiva de mudança, e nesse momento é construído o saber/conhecimento que aperfeiçoa e transforma as pessoas e o mundo que as cerca (HOFLING, 2008).

De fato, a educação é um debate recorrente que tem se constituído em um grande desafio, nos últimos anos, para as políticas públicas educacionais. Por conseguinte, o Estado, a sociedade civil e os cidadãos têm se esforçado na tentativa de superação desse cenário desafiador, mas há muito a se fazer no campo político-educacional para minimizar a desigualdade social, estabelecer relação de garantia e equidade de direitos, bem como fomentar e construir uma formação mais humana e cidadã².

¹ A educação justa é capaz de estabelecer e promover condições de igualdade de direito.

² Neste texto, a formação mais humana e cidadã, em seu bojo, traz uma leitura de mundo crítica-reflexiva, promovendo a compreensão de si, do outro e de seu espaço social, além de despertar para a transformação da condição de vítima vitimizadora para um agente de mudança.

O Estado e as Organizações da Sociedade Civil (OSCs) intentam minimizar as diferenças sociais e possibilitar maior relação de igualdade de direitos. Mas ainda se vê uma diferença vultosa, pois as políticas públicas vem alguns casos, se tornam limitantes no atendimento de demandas locais e focalizadas de governos que beneficiam grupos estratégicos. Um exemplo é a Política de Cotas³ nas universidades, que prima por privilegiar, de maneira exclusiva, um grupo historicamente excluído e fundamentado não só pela condição econômica, mas pela dívida histórica do país para com os negros, justificada por discursos maximizadores, inclusivos, socialmente justos e emancipadores⁴ (MORAIS, 2004).

Em espírito de coletividade e do bem comum, torna-se imprescindível juntar as forças do cidadão, comunidade, sociedade e Estado, a fim de estabelecer novos ditames capazes de propor ações mais efetivas para promover a educação informal e o empoderamento social. A educação é um dever do Estado e direito do cidadão garantido pela Constituição de 1988, no inciso II do Art. 205: “a educação, é direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania [...]”.

Diante disso, o foco desta dissertação está nas relações de poder entre o Estado e as OSCs nos últimos cinco anos, no período de 2010 a 2015. *A priori*, as teorias de Estado passarão pela análise a partir das ideias críticas em um processo contínuo de transformação sócio-político-educacional na construção de caminhos para a educação informal (FOUCAULT, 2014; BRASIL, 2000).

Compreende-se que o processo educacional coloca o homem em movimento, à busca de algo melhor para si e para os outros, no intuito de descobrir e construir possibilidades novas que abram perspectivas e horizontes. Nesse caminho, há mudanças naturais, e outras, frutos da crise⁵. Na procura de soluções/alternativas

³Política de Cotas diz respeito a ações afirmativas de políticas focais que alocam recursos em benefício de pessoas pertencentes a grupos discriminados e vitimados pela exclusão socioeconômica no passado ou no presente. Trata-se de medidas que objetivam combater discriminações étnicas, raciais, religiosas, de gênero ou de casta, aumentando a participação de minorias no processo político e no acesso à educação, saúde e emprego (DUARTE, 2014).

⁴Consideram-se discursos maximizadores, inclusivos, socialmente justos e emancipadores aqueles que têm como destinatários dos serviços sócio-educativo-assistenciais os usuários menos favorecidos da sociedade que, por sua vez, são instrumentos de assujeitamento e manutenção da atual condição social.

⁵Do grego (*krisis*), é período de desarmonia acompanhado de busca sôfrega por solução (ABBAGNANO 2007). É uma fase intermediária, ou seja, um período de transição em que a

plausíveis e razoáveis, ele se põe a caminho – essa inquietude é inerente à sua natureza transformadora. Nesse aspecto, as transformações educacionais, culturais, sociais, econômicas e políticas são componentes de inquietações presentes em cada pessoa e nos movimentos sociais que se alimentam de incongruências, paradoxos, antagonismos e incertezas da vida humana.

Dentre os contributos para as mudanças socioeducacionais está a sociedade civil como espaço da vida social organizada. As OSCs têm regras próprias e surgiram como estratégias de mobilização com o objetivo de garantir direitos, autonomia e liberdade aos cidadãos.

As configurações das OSCs são amplas e apresentam formas de organização complexas, e dentre os componentes das OSCs está a Organização Não-Governamental (ONG). O termo ONG foi usado pela primeira vez em 1950⁶ pela Organização das Nações Unidas (ONU) para definir toda organização da sociedade civil que não estivesse vinculada a um governo. Hoje, elas são definidas como instituições privadas que têm uma finalidade pública, sem fins lucrativos. Em geral, as ONGs perseguem benefícios educacionais, sociais, humanitários ou ambientais e iniciaram suas atividades como entidades executoras de projetos humanitários ligados a organizações de solidariedade, em que normalmente estavam ligadas às instituições religiosas. Elas estavam preocupadas com a consolidação da democracia e, com o passar do tempo, ganharam força e passaram a ser forte instrumento educativo voltado à conscientização e transformação social (LANDIM, 1998).

Nesse entremeio, as OSCs na América Latina surgem em contextos de regimes autoritários, com uma proposta de ação política de empoderamento, na tentativa de propor um espaço, cuja ação cidadã defendesse a garantia de valores democráticos. A negligência do Estado na tratativa de demandas mínimas para o cidadão e a presença do Estado totalitário que, na maioria dos países, é aliado à massificante presença de um cristianismo que tem a alteridade como valor elementar, ofereceram terreno fértil para a proliferação das OSCs – elas ganharam espaço, força e legitimidade junto à sociedade latino-americana.

avaliação, a análise e a reflexão se fazem necessárias para traçar novos caminhos, a fim de alcançar melhorias, avanços e transformações.

⁶Essa data não é consenso entre os pesquisadores, pois varia entre a década de 1940 e década de 1950. Para este trabalho foi utilizado Landim (1998), que traz a década de 1950 como marco para a separação das ações do Estado e para as ações sociais realizadas fora da tutela do Estado.

No Brasil, as OSCs se fortaleceram nos anos 1960. Em período de ditadura militar, tinham como perspectiva a recuperação dos direitos e da cidadania da população. Ligadas às agências internacionais e/ou igrejas, essas entidades serviram ao fortalecimento dos movimentos populares e à restauração da democracia no país, no intuito de formar líderes capazes de lutar pelos direitos dos menos favorecidos. Nos anos iniciais exerciam um papel educativo, em que contribuíam para a formação de jovens líderes que pudessem trabalhar para construir uma consciência política maior que, nesse caso, se encontrava em baixa consolidação constitucional em decorrência da ação do Estado totalitário (LANDIM, 1998).

Entretanto, nos anos de 1970, as OSCs começam a estabelecer certa autonomia em relação ao campo assistencial e filantrópico exercido por igrejas e partidos políticos. A partir disso, começa a surgir o papel político-pedagógico dessas entidades que se propõem a se tornarem agentes coletivos autônomos, livres para trabalharem em seu benefício e da coletividade.

Por sua vez, nos anos de 1980, ganham mais notoriedade ao travarem árduo debate público e apresentarem emendas à Constituinte, voltadas para a esfera social. As OSCs se encorparam e enriqueceram os debates sociais a partir da experiência adquirida por anos à frente desse trabalho nas áreas de educação, meio ambiente, assistência social, dentre outras temáticas importantes envolvendo vulnerabilidade social e que compuseram as reflexões e os debates na compilação da Constituição Federal de 1988 (CF).

Nesse período são criadas ONGs de grande expressão nacional, como o Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE) e o Centro de Educação e Documentação para Ação Comunitária (CEDAC). No início dos anos 1990 surgiu a Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais (ABONG), empenhada na luta por justiça social, cidadania e democracia (LANDIM, 1998; GOHN, 2003).

Em meados dos anos 1990, o desafio se torna outro. A meta passa a ser a institucionalização das OSCs e, no bojo dessa discussão, apresentam-se os desafios da constituição de suas estruturas, normas e hierarquias. Nesse período, as OSCs que possuíam atividades amplamente desenvolvidas por força de trabalho voluntário e fundamentadas na solidariedade, no espírito de compaixão e no bem comum passam para um quadro de funcionários mais formal, ou seja, precisam

contratar e registrar seus empregados para diminuir os problemas trabalhistas, iniciando-se a discussão para regularizar o voluntariado e os debates sobre o Terceiro Setor. No referido período, destacam-se como atores socioeducacionais solidários que, por inúmeras vezes, substituem a negligência do Estado, ou seja, realizam as ações sociais e educativas que o Estado deveria fazer, seja pela falta de recurso, de profissionais ou de acesso a lugares remotos em virtude da grande extensão territorial.

O chamado Terceiro Setor é uma nomenclatura, um termo usual para definir entidades privadas que fazem uso de recursos públicos e privados para promover benefícios com fins públicos – apesar de serem organizações privadas, desenvolvem atividades de cunho socioeducativo, dentre outras, com fins não econômicos. Esse setor é composto pelo conjunto de entidades que trabalham em prol do bem comum, com o intuito de contribuir para a solução dos problemas sociais, educativos, de saúde, meio ambiente etc.; e, mais recentemente, por instituições que, em nome desses ideais, atuam a favor de condições de expropriação e subjetivação dos sujeitos sociais.

Nesse ambiente, o século XXI está repleto de associações sem fins lucrativos que são comumente conhecidas como ONGs, como instituições, organizações sociais, sociedades cooperativas, fundações, institutos e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs). Elas atuam em parceria, para ampliar as ações do Estado no campo social, da saúde, educação e meio ambiente, além de para ampliar o espaço de divulgação e inserção de valores neoliberais defendidos pelos mecanismos internacionais e nacionais. Um aspecto que caracteriza essas instituições é a ausência de lucro, ou seja, os dividendos são aplicados nas atividades-fins, não podendo, em hipótese alguma, serem divididos entre seus diretores e funcionários, pois o atendimento prestado é público, voltado às demandas da sociedade (GOLDSTEIN, 2007).

A sociedade civil é considerada a porta-voz do cidadão que pode, por meio do Terceiro Setor, promover a garantia dos direitos e deveres dos cidadãos, assim como a cidadania⁷, a equidade⁸ e a justiça social⁹. Nessas ações, as relações de

⁷A cidadania é a prática dos direitos e deveres de um indivíduo em um Estado. Os direitos e deveres de um cidadão devem andar sempre juntos, uma vez que o direito de um cidadão implica necessariamente numa obrigação de outro cidadão (FERREIRA, 1993, p. 403).

poder estão presentes e ajudam a formatar as propostas ideológicas que cerceiam a liberdade e as inter-relações humanas demandadas em seus projetos e ações.

Nesta dissertação iremos analisar as relações de poder e como elas se manifestam na atualidade a partir da compreensão das OSCs. O poder é uma categoria que sempre esteve presente na história da civilização, seja nas lutas ou nos embates estabelecidos – em certa medida, há inúmeros elementos relacionados a esse aspecto.

Ademais, o poder está presente nas relações cotidianas, na ação mais simples de uma pessoa que exige garantia de seus direitos ou nas pautas de discussões que definem e determinam políticas públicas e implementam mudanças na vida das pessoas. Se, por um lado, o poder é tão onipresente e se faz presente em diversas situações que circunscrevem a vida humana, é necessário se atentar a esse elemento tão peculiar às relações.

De fato, o poder permeia todas as relações; é algo que se exerce, que se efetua, que funciona. Sem relações, rigorosamente, o poder não existe. Diante de tal premissa, pode-se perguntar: Quais os conceitos de relações de poder que estão presentes na contemporaneidade e nas OSCs, sob a perspectiva da educação informal? Esses conceitos se sustentam em que bases epistemológicas? Quais as implicações políticas, sociais e culturais destes para a sociedade civil?

Diante do problema exposto, demarca-se como objetivo geral desta dissertação compreender as bases epistemológicas, as implicações sociais, econômicas e políticas que respaldam as relações de poder na contemporaneidade, assim como as intercorrências decorrentes destas nas relações estabelecidas, no exercício de parcerias entre o Estado e as OSCs (na perspectiva da educação informal¹⁰), presentes em documentos legais, normativos/regulatórios, nacionais, estaduais e do município de Uberlândia/MG no período de 2010 a 2015.

⁸Equidade consiste na adaptação da regra existente à situação concreta, observando-se os critérios de justiça e igualdade. Pode-se dizer, então, que a equidade adapta a regra a um caso específico, a fim de deixá-la mais justa (ABBAGNANO, 2007, p. 339).

⁹Justiça social é a distribuição da riqueza em uma sociedade, de modo a reduzir a diferença social entre os mais ricos e os mais necessitados, resultado de uma construção moral e política baseada na igualdade de direitos e na solidariedade coletiva. Em termos de desenvolvimento, a justiça social é vista como o cruzamento entre o pilar econômico e o pilar social (ABBAGNANO, 2007, 595).

¹⁰Educação informal **se refere às** práticas educativas não escolar, ou seja, são atividades lúdico-pedagógicas desenvolvidas no contra turno escolar pelas ONGs (Organizações Não - Governamentais), e tem como finalidade a formação humana e cidadã. É a educação realizada na família, como primeiro e privilegiado espaço de transmissão da cultura, se estendendo ainda no convívio com amigos, nas atividades de trabalho e lazer, nos veículos de informação, etc. A

1.1 A inserção na temática de pesquisa: aproximações com o objeto de estudo

Sou Edvaldo Sant`Ana Lourenço, tenho 28 anos de idade e moro na cidade de Uberlândia/MG. Sou filho dos agricultores Aparecido Lourenço e Maria Sant`Ana Lourenço, e neto paterno de Augusto Lourenço e Maria Máximo Lourenço, materno de Josefina Antonia dos Santos Sant`Ana. Sou o filho primogênito do casal que tem seis filhos, sendo dois homens e quatro mulheres.

Nasci em Guarantã do Norte/MT, na Linha Páscoa IV, sítio Nossa Senhora Aparecida, n. 748, onde morei com meus pais até os 15 anos de idade. Estudei o ensino fundamental na Escola Municipal Rural Novo Horizonte. Tive bons professores, e dentre eles se destacam Salete Aparecida Moratelli de Azevedo, que muito contribuiu para minha formação humana e profissional.

Aos 15 anos, eu e mais dois colegas entramos para o seminário dos Padres Cavanis, fazendo parte da construção do seminário na cidade de Guarantã do Norte. Na sequência, fui para a cidade de Castro/PR, onde vivi os dois anos mais gelados de minha vida; lá conheci e aprendi muito com a formação do Seminário Santa Cruz. Após dois anos morei em Ponta Grossa/PR e, em seguida, vim para Uberlândia/MG para fazer o curso de Filosofia na Faculdade Católica da referida cidade (FCU), onde fiquei um ano e nove meses. Depois, voltei por um tempo para a casa de meus pais.

Nesse momento, tive minha primeira experiência profissional na ONG Instituto Padre João Peter, em Lucas do Rio Verde, onde vivi por um ano. Em seguida, retornei a Uberlândia para terminar o curso de Filosofia e dar prosseguimento à vida sacerdotal, mas descobri que essa não seria minha vocação. Terminei o curso de Filosofia e, na sequência, passei no processo seletivo do mestrado em Educação, tendo iniciado mais uma fase de minha vida.

Passei por várias fases de formação para o sacerdócio, como: aspirantado¹¹, postulante¹², noviciado¹³ e juniorado¹⁴. Trabalhei como catequista, educador E

educação informal caracteriza-se por não ser intencional ou organizada, mas casual e empírica, exercida a partir das vivências, de modo espontâneo. Educação informal abrange todas as possibilidades educativas, no decurso da vida do indivíduo, construindo um processo permanente e não organizado, acontece por meio de exemplos práticos na família, nas igrejas e na nossa sociedade (BRANDÃO, 1985).

¹¹Aspirantado é o período em que o candidato começa os primeiros contatos com a congregação, vivendo em comunidade com outros seminaristas.

editor de jornal interno como voluntário. Aprendi muito e sou muito grato pela oportunidade de conhecer o carisma e a espiritualidade Cavanis que contribuiu (e contribui) para a minha formação humana e cidadã.

Hoje sou graduado em Filosofia pela FCU, trabalho como educador social no Instituto Coca-Cola Brasil (ICCB) e gestor de projetos na ONG Casa da Criança e do Adolescente Cristina Cavanis. Essa é uma organização não governamental, sub-sede da Associação Antônio e Marcos Cavanis (AAMC), fundada em 11 de fevereiro de 2000, e desenvolve o Programa de Apoio Socioeducativo em Meio Aberto que proporciona, aos atendidos, oportunidades de convívio em diversas atividades culturais que estimulam o desenvolvimento de suas potencialidades. Com isso, é oferecido um ambiente propício para a formação de valores, o fortalecimento da autoestima e a autonomia.

A Casa da Criança e do Adolescente Cristina Cavanis atende 150 crianças do Laranjeiras e de bairros adjacentes. São desenvolvidas atividades educativas e culturais com as crianças atendidas, tais como: oficinas de tarefa, de arte, de expressão corporal, de jogos e brincadeiras, de esporte e recreação; e os projetos dos quais sou autor e gestor: “Projeto de Prevenção: Seja diferente! Drogas, não”; “Projeto Clube da Leitura: Escrevendo e Contando Histórias”; “Projeto Reciclagem e Cidadania: Reciclando Valores”; e “Transforme Poesia em Alimento – Cultura e compromisso social – Alimente essa ideia”.

Constata-se que a instituição se preocupa com a formação dos atendidos ao oferecer um serviço social à comunidade uberlandense há 16 anos. Nesse local se alimenta o corpo por meio do café da manhã, almoço, café da tarde e jantar, além dos sonhos e ideais com atividades que levam os atendidos a se constituírem como cidadãos sabedores de seus direitos e deveres.

Sou mestrando pela Faculdade de Educação da Universidade Federal de Uberlândia (FACED/UFU), na linha de pesquisa “Estado, políticas e gestão da

¹²Postulantado, geralmente nesta fase, frequenta o curso de filosofia (três anos) e desenvolve atividades pastorais. Além das atividades intelectuais e pastorais, o postulante, em casa, recebe as primeiras noções sobre a vida religiosa e comunitária.

¹³Noviciado é o período em que o postulante, agora noviço, é introduzido oficialmente na vida da congregação. Durante doze meses, ele será instruído sobre a espiritualidade, carisma, história, e Constituições dos Padres e Irmãos Barnabitas. Além disso, será preparado para assumir, livremente, os três conselhos evangélicos: pobreza, castidade e obediência.

¹⁴Juniorado é objetivo deste período é o desenvolvimento, o fortalecimento e a complementação dos aspectos intelectual, espiritual e pastoral, visando o aprimoramento da dimensão humana e cristã do religioso.

educação”, sob orientação da professora doutora Lázara Cristina da Silva, em que o tema da minha pesquisa é “As relações de poder nas Políticas Sociais Contemporâneas”. Vale ressaltar que as demandas de meu trabalho me motivaram a escolher essa temática.

Em virtude da elaboração de projetos sociais, as atividades da gestão sempre se mostraram limitadas, no sentido de se estabelecer uma parceria público-privada (PPP) sem que houvesse interesses nos números de impactos e transformações sociais. No período do mestrado, continuo o trabalho social na instituição, no Projeto Coletivo Coca-Cola, desenvolvido pela Casa da Criança e do Adolescente Cristina Cavanis, em parceria com o ICCB. O curso de Varejo de Mercado é ministrado por mim e desenvolvido no período de dois meses, com aulas duas vezes por semana. Ao final do curso, o participante é indicado para participar de entrevistas de emprego.

A inovadora plataforma de Valor Compartilhado utiliza a cadeia de valor da empresa para geração de benefícios à sociedade. O Coletivo é a plataforma de valor compartilhado da Coca-Cola Brasil que, desde 2009, transforma a realidade de milhares de pessoas, tornando-as protagonistas de suas vidas, em que se utiliza a cadeia de valor da referida organização.

Nesses termos, o Coletivo promove oportunidades econômicas nas comunidades de baixa renda, em parceria com instituições locais, oferecendo treinamento técnico, empoderamento comunitário e acesso ao mercado de trabalho. O Coletivo Varejo capacita jovens e mulheres de comunidades urbanas de baixa renda e os encaminham para o mercado de trabalho formal – mais do que capacitação, busca-se transformação social e aumento de autoestima. Ao final do curso, os jovens são direcionados para processos seletivos em organizações parceiras da Coca-Cola ou podem buscar emprego em qualquer empresa do mercado.

Ademais, o curso de Logística e Produção prepara os alunos para lidar com temas imprescindíveis em fábricas, como armazenagem, estocagem, manuseio, segurança e produção, entre outros. Eles são encaminhados para processos seletivos em grandes empresas, inclusive para as fábricas do Sistema Coca-Cola Brasil.

Cumprido destacar que o projeto foi implementado na ONG Cristina Cavanis ao final de 2013 e no início de 2014. A partir de então, obtivemos um grande número de

participantes que passaram pelas atividades realizadas. A taxa de empregabilidade é variável: hoje estamos com 40% de jovens que trabalham junto a oito empresas parceiras do Projeto Coletivo Laranjeiras. O projeto Coletivo tem sido um espaço de discussão, debate e construção do conhecimento que contempla os conteúdos específicos de cada curso, alinhado a temas atuais como Igualdade de Gênero, Direitos Humanos e Empoderamento Feminino. Com isso, amplia-se o olhar do jovem e o prepara para atender as demandas do mercado de trabalho.

Na gestão de projetos sociais e Parcerias Público-Privadas (PPP), a primeira pergunta ao incluir um determinado projeto é: Quanto há de impacto social? Quem são os beneficiários desses impactos, sejam eles positivos ou negativos? Reconhece-se, pois, que a parceria privada está interessada em um marketing social eficiente que a ajude a mascarar as mazelas sociais causadas ao ambiente e às pessoas. Em muitos casos, poucos estão preocupados com a transformação social; logo, a prática educativa informal ficaria limitada pelas coerções impostas por parceiros, Estado ou empresas. Neste caso, o impacto social e o custo reduzido são condições de parceria, seja entre as OSCs e as empresas privadas ou entre as OSCs e o Estado.

O objetivo de realizar da dissertação nesta área é aprofundar a compreensão das relações de poder estabelecidas pelo Estado em relação às OSCs. Para isso, questiona-se: Qual a real importância e os interesses do Estado em estabelecer, com as OSCs, parcerias para que as políticas públicas promovam formação do cidadão a partir da Lei nº 13.019/2014? Qual a importância do marco regulatório dessas organizações para possibilitar a educação informal? Portanto, há o compromisso de, com esta pesquisa, entender e analisar as relações de poder estabelecidas pelo Estado junto às OSCs.

1.1.1 Os caminhos do estudo: definições de procedimentos de pesquisa documental

No século dos “múltiplos saberes”, a pesquisa tem alcançado números consideráveis em relação à última década, em função das políticas públicas educacionais que levaram um quantitativo maciço de jovens para os centros universitários públicos e privados. Nessa perspectiva, a pesquisa científica pode ser classificada quanto aos fins ou aos meios.

Há várias descrições sobre metodologias. Na pesquisa descritiva, o pesquisador “(...) descreve o objeto de pesquisa, procura descobrir frequência com que um fenômeno ocorre, sua natureza, característica, causas, relações e conexões com outros fenômenos” (BARROS e JEHFELD, 2000, p.70).

O procedimento de pesquisa é documental, que compreende três elementos imprescindíveis: método, análise, e/ou técnica, que contribuem para a investigação de um determinado objeto de estudo (FIGUEIREDO, 2007; APPOLINÁRIO 2009; ALMEIDA, GUINDANI, SÁ-SILVA, 2009). Nesse caso, o objeto deste estudo é a relação de poder na contemporaneidade e suas intercorrências no decorrer de parcerias entre o Estado e as OSCs, localizadas na educação informal, presente em marcos legais nas esferas nacional, estadual e municipal (Uberlândia/MG), no período de 2010 a 2015.

De acordo com Figueiredo (2007), o documento é o produto de uma sociedade que manifesta o jogo de força e poder, traduzindo o que foi vivido em certo tempo e espaço. Como fonte de pesquisa, ele pode ser escrito e não escrito, a exemplo de filmes, vídeos, slides, fotografias ou pôsteres. Esses documentos são utilizados como fontes de informações, indicações e esclarecimentos que trazem o conteúdo para elucidar determinadas questões e servir de prova para outras, conforme o interesse do pesquisador.

Enquanto isso, Appolinário (2009, p. 67) assegura que o documento pode ser entendido como “qualquer suporte que contenha informação registrada, formando uma unidade, que possa servir para consulta, estudo ou prova. Incluem-se nesse universo os impressos, os manuscritos, os registros audiovisuais e sonoros, as imagens, entre outros”. Para tanto, Cellard apud Almeida; Guindani; Sá-Silva (2009) ressalta cinco dimensões a serem analisadas para que a investigação seja mais precisa e séria: o contexto, o autor, a autenticidade e a confiabilidade do texto, a natureza do texto e os conceitos-chaves, e a lógica interna do texto.

Portanto, a pesquisa documental propõe-se a produzir novos conhecimentos e compreender os fenômenos e o modo como eles desenvolvem a partir da reconstrução crítica de dados. Isso será realizado a partir do conjunto de leis, normas e procedimentos que orientam as relações legalizadas entre o Estado e as OSCs.

1.1.2 A natureza epistemológica do estudo

A palavra pesquisa vem do latim *perquirere* e significa “procurar com perseverança” – esse vocábulo exprime a atividade cujo objetivo é buscar, indagar, descobrir, regravar a verdade (LITTON, 1975). Nesse contexto, a pesquisa é um procedimento epistemológico orgânico que contribui com a construção do saber acerca das relações de poder nas OSCs e no Estado, gerando novos conhecimentos, além de promover, contribuir, reproduzir, refutar, ampliar, detalhar, atualizar, criticar e aperfeiçoar o conhecimento, a fim de construir respostas novas para problemas antigos. Assim, possibilitam-se novos olhares, diferentes maneiras de soluções para as demandas estabelecidas a partir de investigações com a metodologia apropriada para cada objeto.

Pesquisa é uma atividade voltada para a investigação de problemas teóricos ou práticos por meio de processos científicos. Ela parte de uma dúvida ou problema e, com o uso do método científico, busca resposta ou solução. Não é a única forma de obtenção de conhecimentos e descobertas [...]. Outros meios de acesso ao saber que dispensam o uso de processos científicos, embora sejam válidos, não podem ser enquadrados como tarefas de pesquisa [...] E ainda, dependendo da qualificação do investigador, a pesquisa terá objetivos e resultados diferentes (CERVO et al. 2007, p. 57).

Diante disso, a presente dissertação conta com levantamento bibliográfico sobre a temática “relações de poder e as OSCs”, já problematizada e publicada. A pesquisa documental contribui sobremaneira para a construção do conhecimento e a propagação da ciência, bem como a divulgação do trabalho social prestado à comunidade, no intuito de minimizar as mazelas sociais.

Pesquisa Bibliográfica é aquela que se realiza a partir do registro disponível, decorrentes de pesquisas anteriores, em documentos impressos, como livros, artigos, teses etc. Utiliza-se de dados ou de categorias teóricas já trabalhadas por outros pesquisadores devidamente registrados. Os textos tornam-se fontes dos temas a serem pesquisados. O pesquisador trabalha a partir das contribuições dos autores dos estudos analíticos constantes dos textos (SEVERINO, 2007, p.122).

A partir dos documentos legais que regulam parcerias entre o Estado e as OSCs, serão analisadas as relações de poder e ideologias presentes nas entrelinhas dos documentos, ou seja, explorar-se-á o “não dito”, o que não foi mencionado, mas

que se encontra lá, presente, determinando a forma de pensar e agir do grupo gerido por tais documentos. Para percorrer esse caminho de análise bibliográfica, foi necessário seguir as fases da pesquisa sugeridas por Severino (2007):

a) escolha do tema: o assunto que se desejava desenvolver surgiu da demanda do meu trabalho, dos desafios cotidianos, encontros e desencontros na gestão de projetos para promover a emancipação social;

b) elaboração do plano de trabalho: a estrutura do plano de trabalho foi elaborada com a contribuição da orientadora e do grupo de pesquisa GEPEPES¹⁵, respeitando e seguindo a estrutura de um trabalho científico: introdução, desenvolvimento e conclusão;

c) identificação: a fase de reconhecimento do assunto pertinente ao tema em estudo foi bastante desafiador. No princípio, tudo parecia ser relevante, mas com a leitura, o debate e a escrita, a identificação do conteúdo se torna mais clara e auxilia a focar na proposta do trabalho;

d) localização: a busca por informações a partir do levantamento bibliográfico é muito importante para contribuir com a qualidade teórica da pesquisa;

e) compilação: a reunião sistemática do material coletado é sempre um desafio, pois há sempre dúvidas sobre o que incluir e excluir, mas o *software zotero*¹⁶ contribuiu sobremaneira a reunião sistemática do material separado para a pesquisa;

f) fichamento: a transcrição dos dados, juntamente com a organização da bibliografia a ser utilizada na escrita da dissertação, é ímpar para minimizar retrabalho de leituras e consultas, além de maximizar a gestão do tempo na elaboração da dissertação;

¹⁵O grupo pretendeu realizar estudos na área da educação especial, da inclusão educacional, envolvendo políticas públicas, formação docente, metodologias de ensino, estudo de Língua Brasileira de Sinais, etc.

¹⁶Zotero é um software gerenciador de dados bibliográficos e materiais relacionados à pesquisa, produzido pelo Center for History and New Media (George Mason University) e extensão do navegador Mozilla Firefox. Captura, armazena, organiza, gerencia e formata referências bibliográficas de páginas que inclui: autor, data, título, tags, endereço web e outras informações de forma automática, em diversos estilos. Tem como principais características: a integração com navegadores, sincronização online, geração de citações em texto, rodapés e bibliografias, bem como a integração com os processadores de texto Microsoft Word, Libre Office, OpenOffice.org Writer e Neo Office. Disponível para download em: <https://www.zotero.org/>. Disponível em: <http://www.bibliotecas.ufu.br/node/479>. Acesso em 15 de julho de 2015.

g) análise e interpretação: é realizada a leitura crítica do material bibliográfico, fase que contribui com a qualidade da escrita. À medida que se escreve, reflete-se sobre o que foi escrito e escreve-se novamente;

h) redação: a escrita do trabalho é um processo de descobertas, encontros e desencontros que ajuda a construir o estilo de escrita próprio para se discutir e debater com o leitor.

A pesquisa bibliográfica, nas palavras de Lakato e Marconi (2010), é indicada quando o pesquisador não se propõe a resolver um problema em si, mas levantar as informações necessárias para melhor compreendê-lo e oferecer contribuições para o debate e reflexões. Dessa maneira, haverá a tomada de decisões dos gestores responsáveis.

Nesse sentido, a pesquisa bibliográfica tem como objetivo encontrar pontos de reflexão capazes de promover a análise de problemas e hipótese formulada pelo pesquisador. Nesse caso, o problema se refere ao Estado que, fazendo uso das políticas públicas educacionais, promove a emancipação social nas OSCs. Avança no sentido de compreender como a biopolítica pode auxiliar na governamentalidade e gestão do Estado, para que possa oferecer aos cidadãos uma educação de qualidade e emancipadora.

Para a efetivação de uma pesquisa bibliográfica, é importante percorrer o caminho sugerido por Severino (2007), já que esse tipo de pesquisa requer alto grau de vigilância epistemológica, de observação e de cuidado na escolha e no encaminhamento dos procedimentos metodológicos. Ao tratar desse aspecto, vale destacar que o seu objetivo central é sempre fundamentar teoricamente o objeto de estudo – nesse caso, as relações de poder nas OSCs, a biopolítica, a governamentalidade e as políticas públicas educacionais –, com leituras de vários autores, como Foucault (2010), Negri (2001), Agambem (2002), Deleuze (2002), Lazzarato (2010) e Gadelha (2009). Assim, contribui-se com bases teóricas que fundamentam a análise dos dados, documentos e leis que regulamentam a relação entre o Estado e as OSCs (SEVERINO, 2007), além de outros pesquisadores que se dedicaram a estudar a temática das relações de poder, saber e biopoder.

No tocante ao entendimento das questões legais que envolvem o estudo, utilizou-se da abordagem qualitativa a partir de análise documental, compreendendo que a lei que estabelece as OSCs como parceiras na efetivação de políticas públicas é muito nova e demanda tempo para uma análise mais aprofundada.

As contribuições bibliográficas foram selecionadas, analisadas, relacionadas e aprofundadas a fim de oferecer substratos de clareza e compreensão. As leituras, as discussões e os debates foram fundamentais para amadurecer as ideias e balizar a proposta de pesquisa, de forma a colocar no papel alguns resultados pertinentes que podem contribuir para a presente investigação, no que se refere à biopolítica, à educação e à emancipação social do sujeito.

1.1.3 O objeto de pesquisa e seus desdobramentos

O objeto deste estudo é a relação de poder na contemporaneidade e suas intercorrências no decorrer de parcerias entre o Estado e as OSCs, localizadas na educação informal, presente nos marcos legais nas esferas nacional, estadual e municipal (Uberlândia/MG), no período de 2010 a 2015.

A relação entre os conceitos de biopolítica e relações de poder foi analisada a partir das ideias críticas de Michel Foucault (2010), passando pelas relações de poder nas OSCs em âmbito geral, nacional, regional e local. Este trabalho se norteou por três aspectos:

a) fundamentar as bases da pesquisa com o conceito de Estado nos aspectos político e jurídico; apresentar suas problematizações e construções pertinentes ao longo dos anos; analisar as construções políticas e as relações de poder na governança, além das tendências de governamentalidade integrada, trazendo os elementos das vivências práticas nas organizações sociais, com vistas a fazer um contraponto e implementar a discussão e o debate frente a tais problemáticas;

b) abordar o conceito, a parceria e as normatizações das OSCs sob o viés das relações de poder, para promover a emancipação social, no intuito de criar caminhos novos e possibilidades à interpretação da atual realidade sociopolítica, e realizar um estudo e uma análise das legislações e orientações para a regulação das OSCs do ano de 2010 até o marco regulatório da parceria entre o Estado e as ONGs, conforme a Lei 13.019, aprovada no dia 31 de julho de 2014, com parcerias na efetivação de políticas públicas de impacto social.

c) apresentar o estudo realizado sobre o viés analítico do biopoder, percebendo as suas relações engendradas nos discursos, contradiscursos e modos de fazer presente nas ações realizadas por organizações sociais.

Sendo assim, a dissertação se propõe a fundamentar em Michel Foucault e em pesquisadores com temas afins, que foram instrumentalizados com a finalidade de analisar como ocorre a relação do Estado junto às OSCs, no que se refere às parcerias para a promoção de políticas públicas, além de promover o empoderamento humano e social.

A temática empoderamento social tem permeado os debates sobre políticas públicas no país, com o crescente número de políticas públicas “afirmativas”, “emancipatórias” e de “empoderamento social” que tem conquistado países em desenvolvimento na América Latina, incluindo o Brasil no início do século XXI. Pensar com acuidade sobre o tema se faz necessário, com o escopo de perceber as nuances de poder nos discursos que a permeia. A biopolítica é um importante instrumento para se perceber tais possibilidades nas OSCs.

Além de Foucault (2014), a investigação se respaldou em Negri (2001), Agambem (2002), Deleuze (2002), Lazzarato (2010), Gadelha (2009), entre outros que se dedicaram a estudar a temática das relações de poder, saber¹⁷ e biopolítica. Esta pesquisa está focalizada na compreensão dos desdobramentos políticos presentes nas práticas educativas informais nas OSCs na contemporaneidade.

Nesse entremeio, o estudo nas áreas de biopolítica e emancipação social nas OSCs está pulverizado em livros, revistas, sites, blogs, artigos acadêmicos e outras publicações. Uma pesquisa rápida no site SciELO Brasil, fazendo uso da palavra-chave biopolítica, levou a um total de 74 artigos; ao empregar o termo em inglês *biopolitics*, obtiveram-se 60 artigos disponíveis para apreciação. Sobre Emancipação Social, foram encontrados cerca de 120 artigos, uma base de dados muito rica que oferece fundamentação teórica à investigação. No Portal de Periódicos da Capes, há revistas especializadas que oferecem substrato para a implementação do estudo acerca de biopolítica e emancipação social.

¹⁷Foucault opera uma distinção entre *saber* e *conhecimento*. Tendo deixado estabelecido, pelo menos desde seus escritos dos anos 1960, seu intuito de investigar as relações constitutivas dos saberes (e posteriormente dos saberes com as práticas sociais) a partir de determinados domínios e suas condições de possibilidades, ele visa mais uma história da relação do sujeito com o saber do que o estabelecimento de um parâmetro de cientificidade. A palavra *saber* aparecerá em suas análises arqueológicas e permanecerá ao longo do percurso intelectual de Foucault. Com efeito, diz Machado que a arqueologia “tem por objetivo descrever conceitualmente a formação dos saberes, sejam eles científicos ou não, para estabelecer suas condições de existência, e não de validade, considerando a verdade como uma produção histórica cuja análise remete a suas regras de aparecimento, organização e transformação no nível do saber” (MACHADO, 2006, p. 166).

A partir de leituras preliminares dos principais livros e artigos dos dois sites supramencionados, é possível estabelecer linhas gerais que serão abordadas mais profundamente ao longo do texto. As dissertações encontradas discorrem sobre a constituição de ONGs, como criar uma ONG e captar recursos, além de um relato de experiências que menciona Responsabilidade Social, marketing social, voluntariado, dentre outros, mas não traz uma abordagem analítica com as temáticas Biopolítica e Emancipação Social a partir das ideias de Michel Foucault.

Assim, buscamos suporte no trabalho de Foucault para apresentar as questões relacionadas a aspectos históricos, políticos, sociais e econômicos das OSCs, mas com a leitura e a reflexão analítica do objeto.

O fim último desta pesquisa se refere à compreensão das ferramentas e dos elementos existentes para se discutir a viabilidade da educação informal na formação cidadã desenvolvida junto às OSCs, que visam tornar o homem autônomo, livre e consciente de seus saberes e deveres, além de transformar e aperfeiçoar sua realidade social. É necessário, porquanto, oferecer condições para alcançar os objetivos pessoais e profissionais por meio de uma educação emancipadora.

Foucault toma essas ferramentas como potentes dispositivos de governo de si e dos outros. Ou seja, a partir das práticas contemporâneas de liberdade, podemos resistir ao governo de si e de outrem – talvez seja aqui citada a questão do empoderamento social.

Esse sujeito autônomo, livre e consciente de seus direitos seus deveres, é, pois, conduzido a uma ação de governo de si e do outro, sendo uma peça central para que essa lógica presente nas das ações não governamentais (ou neoliberais) se legitimem e tomem a força que hoje assumem no cenário contemporâneo. Para Jorge Ramos do Ó, “o poder liga-se antes aos modos como, numa dinâmica onde a autonomia e a liberdade estão cada vez mais presentes, se produzem cidadãos. Esses não são os destinatários, mas os intervenientes nos jogos e operações de poder” (Ó, 2005, p.17).

O Estado promove a emancipação do homem para a plena cidadania, conforme esta máxima da Constituição Federal de 1988, art. 205: “a educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho”.

Nesse sentido, o Estado, junto à sociedade civil, pode oferecer educação que forma cidadãos. Ele atua por meio da escola formal via escolarização, e as organizações sociais, com a educação informal, que prepara o sujeito para a vida em circunstâncias diversas a partir de práticas lúdico-pedagógicas que priorizam atividades como capoeira, dança, leitura, teatro, entre outras. Essas são oportunidades para explorar o talento de crianças e adolescentes e oferecer condições para que eles mostrem seu potencial, saindo da condição passiva para uma ação transformadora¹⁸ e replicadora do que aprenderam.

A presente pesquisa se propõe a analisar as relações de poder presentes na parceria entre Estado e organizações sociais que instrumentaliza e assujeita diferentes aspectos da existência de indivíduos sociais. Todo sistema educacional é uma maneira política de manter ou de modificar a apropriação dos discursos, com os saberes e os poderes que eles trazem consigo.

Para contribuir com o debate, contamos com a contribuição de Gadelha (2009) que, ao fazer uma ponte entre biopolítica e educação, critica de maneira radical, sem “reducionismos e esquematismos”. Isso ajuda na compreensão do conceito e da realidade socioeducacional atual. Tal aspecto precisa ser fomentado e lançado ao rol das prioridades da gestão de políticas públicas, com a intenção de pensar caminhos e possibilidades para a construção de um Estado que se preocupe com os cidadãos.

A construção do conhecimento é um caminho árduo, longo e cheio de renúncias que exige fundamentação teórica amplamente explorada. Pesquisar sobre relações de poder e emancipação social e suas práticas educacionais contemporâneas nas OSCs foi de suma importância para ampliar o conhecimento acerca da temática, no intuito de exigir e oferecer um atendimento de qualidade aos sujeitos atendidos e usuários.

Nesse viés, as ciências humanas são movidas por perguntas: quanto mais questionamentos e tentativas de respostas houver, maior é a possibilidade das ciências humanas se desenvolverem. Estas se enriquecem quando o pesquisador se esmera em analisar o presente, no intuito de agregar mais informações a algo

¹⁸Entende-se por ação transformadora as práticas educativas internalizadas que oferece condições de emancipação social, onde o usuário dos serviços oferecidos se torna um cidadão consciente de seus direitos e deveres e sai da condição de vítima vitimizadora, que fica esperando tudo na mão. Ação transformadora é ensinar a pescar, correr atrás de seus sonhos e objetivos a partir do que a realidade apresenta.

conhecido. Acredita-se que aqui há uma pequena, mas profícua contribuição para compreender os termos biopolítica e emancipação social nas OSCs, além de retomar e aprofundar as teorias e os conceitos de Estado e políticas públicas.

Ainda há muitas questões a serem analisadas, principalmente no que tange à área de emancipação social nas OSCs, assunto que permanece em voga e ganha fôlego com a Lei nº 13.019, aprovada no dia 31 de julho de 2014. O Terceiro Setor é visto com muito preconceito, em função de pessoas que, sem traquejo social e com má-fé, instrumentalizam a causa social em causa própria. Esses resultados e as práticas sociais comuns nesta área foram discutidas ao longo do texto, no intuito de elucidar algumas questões pertinentes a tal aspecto.

Esta dissertação tem como recorte temporal o período de 2010 a 2015 e, local, as três esferas – federal, o estado de Minas Gerais e a cidade de Uberlândia. Com isso, pretende-se:

a) no campo das políticas públicas, estabelecer caminhos para perceber as relações de poder e o empoderamento social, além de apresentar argumentos que potencializem a análise das políticas públicas a partir de olhares e conceitos marginais¹⁹;

b) no campo das relações entre as OSCs e o Estado, dialogar com essas esferas com o escopo de compreender a importância de cada um no cenário social contemporâneo e o papel formativo da educação informal nas OSCs, para potencializar o empoderamento social;

c) no campo das normatizações, analisar, com base em leituras marginais, políticas públicas sociais desencadeadas por meio das OSCs que se anunciam como voltadas para o empoderamento social.

Pensar sobre as ações desenvolvidas e as teorias que iluminam e orientam as práticas é de suma importância, pois fornece substratos necessários para sua melhor compreensão. Como afirma Foucault (2005, p. 134), “por milênios, o homem permaneceu o que era para Aristóteles: um animal vivente e, além disso, capaz de existência política; o homem moderno é um animal em cuja política está em questão a sua vida de ser vivente”.

Verifica-se que a vivência política afeta diariamente a vida do cidadão. Porém, no Brasil se criou uma cultura de que política é coisa de “safado”, “bandido”,

¹⁹Por marginais compreende-se os conceitos que não estão na ordem do dia, ou seja, são conteúdos considerados não muito importantes.

“corrupto” dentre outros adjetivos negativos, cujo objetivo é de alienar as pessoas a fim de que não exerçam sua função cidadã: participar efetivamente da “vida da cidade”.

As políticas públicas são ações, programas e projetos que norteiam os planos do poder público para garantir direitos ao cidadão. Elas são formuladas, principalmente, por iniciativas dos poderes executivo ou legislativo, a fim de atender às demandas da comunidade. Pensar nas relações de poder do Estado na gestão de políticas públicas para promover a emancipação social nas OSCs é de extrema importância para potencializar as análises sobre as ideologias, os interesses e as razões pelas quais as ações são desenvolvidas, assim como compreender e fomentar políticas voltadas ao empoderamento, que se compromete com a vida do cidadão.

1.1.4 Instrumentos de coleta e análise de informações

A coleta de dados aconteceu em fontes documentais de natureza regulatória, orientadora e fiscalizadora, e em textos acadêmicos científicos sobre a temática apresentados em livros, periódicos nacionais e internacionais indexados, dissertações e teses etc. Tais informações foram utilizadas para analisar as leis que regulamentam as relações de parceria entre o Estado e as OSCs, em especial, as ONGs. Esses instrumentos são preponderantes para viabilizar o cumprimento do objetivo desta pesquisa, referente às relações de poder nas OSCs, bem como suas interlocuções nas relações decorrentes da parceria entre o Estado brasileiro e as ONGs, em âmbito mais geral e específico, sobre a perspectiva da educação informal no período entre 2010 e 2015.

Esse conjunto de instrumentos de coleta e análise de informações tem como principal objetivo contribuir com o avanço da pesquisa, especificamente quanto ao problema das relações de poder problematizadas à luz de Foucault (2014), no processo de construção da proposta da dissertação. Assim, com um olhar holístico, visa-se enxergar o que está para além ou aquém de determinada mensagem, estudando fenômenos sociais atrelados ao um objeto, e, conseqüentemente, as suas interações presentes em leis e documentos a serem analisados e problematizados ao longo do trabalho.

Quadro I: Demonstrativo da relação entre os objetivos de pesquisa de instrumentos para coleta de dados.

Problema de pesquisa	Objetivo geral	Objetivos específicos		Instrumentos para coleta de dados	Período de utilização
Quais os conceitos das relações de poder que estão presentes na contemporaneidade e nas OSCs, sob a perspectiva da educação informal? Estes conceitos se sustentam em quais bases epistemológicas? Quais as implicações políticas, sociais e culturais destes para a sociedade civil?	Compreender as bases epistemológicas, as implicações sociais, econômicas e políticas que respaldam as relações de poder na contemporaneidade, bem como as intercorrências decorrentes destas nas relações estabelecidas, no exercício de parcerias entre o Estado com as OSCs, na perspectiva da educação informal ²⁰ , presentes nos documentos legais,	Identificar e analisar, no período entre 2010 e 2015, nas esferas nacional, estadual e municipal	a) no campo das políticas públicas , estabelecer caminhos para perceber as relações de poder e o empoderamento social, bem como apresentar argumentos que potencializem as análises das políticas públicas a partir de olhares e conceitos marginais ²¹ ; b) no campo das relações entre as OSCs e o Estado , dialogar com essas esferas com o escopo de compreender a importância de cada um no cenário social contemporâneo e o	a) Análise documental - citar os documentos. b) Estudo bibliográfico: livros, artigos publicados em periódicos; teses e dissertações. c) estudo dos relatórios de programas e projetos realizados pelas ONGs do município de Uberlândia.	2014 - 2015

²⁰Educação informal compreende-se as práticas educativas não escolar, ou seja, são atividades lúdico-pedagógicas desenvolvidas no contra turno escolar pelas ONGs (Organizações Não - Governamental), e tem como finalidade a formação humana e cidadã. É a educação realizada na família, como primeiro e privilegiado espaço de transmissão da cultura, se estendendo ainda no convívio com amigos, nas atividades de trabalho e lazer, nos veículos de informação, etc. A educação informal caracteriza-se por não ser intencional ou organizada, mas casual e empírica, exercida a partir das vivências, de modo espontâneo. Educação informal abrange todas as possibilidades educativas, no decurso da vida do indivíduo, construindo um processo permanente e não organizado, acontece por meio de exemplos práticos na família, nas igrejas e na nossa sociedade (BRANDÃO, 1985).

²¹Por marginais compreende-se os conceitos que não estão na ordem do dia, ou seja, são conteúdos considerados não muito importantes.

	normativos/regulatórios, nacionais, estaduais e do município de Uberlândia/MG, de 2010 a 2015.		papel formativo da educação informal nas OSCs, para potencializar o empoderamento social.		
			c) no campo das normatizações, analisar, com base em leituras marginais, as políticas públicas sociais, desencadeadas por meio das OSCs, que se anunciam como voltadas para o empoderamento social.	Nos textos acadêmicos científicos, projetos e termos de parceria assinados entre o Estado e as ONGs de Uberlândia, região Sul.	2014 - 2015

Fonte: Elaboração do pesquisador (2015).

As leis da Constituição Federal que discorrem sobre as OSCs foram analisadas a partir da análise documental, no intuito compreender os interesses, seja do Estado, das OSCs, das ONGs e dos sujeitos que fazem parte das construções de instrumentos legalizadores para o exercício das ONGs, junto a suas comunidades e demandas específicas.

Procedeu-se à análise das legislações e orientações para a regulação das OSCs entre o Estado e as ONGs – Lei 13.019, aprovada no dia 31 de julho de 2014 –, como parceiros na efetivação de políticas públicas de impacto e emancipação social.

A análise documental, como já mencionado, é de suma importância para a construção do saber²² científico. Por conseguinte, a pesquisa visa contribuir com o conhecimento, no sentido de oferecer substrato para a discussão e debate acerca das relações de poder que compõem o cenário das OSCs, sobretudo as ONGs.

²²Nas palavras de Foucault, ele emprega “a palavra ‘saber’ estabelecendo uma distinção com ‘conhecimento’. Eu viso com ‘saber’ um processo pelo qual o sujeito sofre uma modificação por aquilo mesmo que ele conhece, ou sobretudo durante o trabalho que ele efetua para conhecer. É isso que permite por sua vez modificar o sujeito e construir o objeto. É conhecimento o trabalho que permite multiplicar os objetos conhecíveis, de desenvolver sua inteligibilidade, de compreender sua racionalidade, mas mantendo a fixidez do sujeito que pesquisa” (CANDIDO, 2012).

1.1.5 Estrutura da dissertação

A presente dissertação é composta por três capítulos, subsequentes a esta introdução.

No capítulo primeiro são identificadas e analisadas as relações de poder presentes em documentos legais e normativos/regulatórios das OSCs, sob a perspectiva da educação informal.

No capítulo dois se apresentam as ideias críticas, no intuito de identificar e analisar as contribuições das ONGs nos processos de empoderamento social; as relações de poder presentes na parceria entre o Estado e as Organizações Sociais, além de suas implicações para o cidadão brasileiro; e a Lei nº 13.019, aprovada no dia 31 de julho de 2014 e que oferece substrato para maior segurança jurídica e transparência na administração dos recursos públicos entre o Estado e as OSCs.

No último capítulo, analisam-se as políticas públicas e os temas ligados à biopolítica, à educação informal, às OSCs e às políticas públicas para promover a emancipação social do cidadão.

Por fim, apresentam-se as considerações finais e, em seguida, as referências.

CAPÍTULO I

ESTADO E EMPODERAMENTO SOCIAL: ENTRELAÇOS ENTRE O PODER E A BIOPOLÍTICA

Estaban los tres ciegos ante el elefante, uno de ellos le palpo el rabo y dijo:

- Es una cuerda.

Otro ciego acarició una pata del elefante y opinó:

- Es una columna.

Y el tercer ciego apoyo la mano en el cuerpo del elefante y adivinó:

- Es una pared.

Así estamos ciegos de nosotros, ciegos del mundo.

Desde que nacemos nos entrenan para ver nada más que pedacitos. La cultura dominante, cultura del desvínculo, rompe la historia pasada como rompe la realidad presente; y prohíbe armar el rompecabezas.

Carlos Montaña (2010, p. 14).

Os governantes, as pessoas que governam, a prática de governo são, por um lado, práticas múltiplas, na medida em que muita gente pode governar: o pai de família, o superior do convento, o pedagogo e o professor em relação à criança e ao discípulo. Existem, portanto, muitos governos, em relação aos quais, o do príncipe governando seu Estado é apenas uma modalidade. Por outro lado, todos esses governos estão dentro do Estado ou da sociedade.

Michel Foucault (1992, p. 280).

Aqui se pretende fazer um ensaio conceitual sobre os principais conceitos aprofundados neste estudo. Ao considerar o tempo do mestrado, não há um comprometimento em realizar um estudo mais aprofundado, embora seja fundamental.

Neste primeiro capítulo serão trabalhados os conceitos de Estado e das relações de poder articuladas com a construção das ações de poder e como elas são constituídas. Esses aspectos serão explorados a partir de uma discussão teórica acerca das relações de poder presentes em discursos, debates, textos, contextos, registros e percursos sobre o Estado e as políticas públicas educacionais contemporâneas.

Como recorte temporal, esta proposta de trabalho tem a intenção de analisar a conjuntura educacional que compreende os anos de 2010 a 2015. Nesse período, a educação informal volta a se encontrar em pauta, em que os gestores públicos e agentes educacionais se colocam em movimento na busca de uma educação que atenda às demandas sócio-político-educacionais.

O século XXI está entrecortado por perspectivas educacionais fundantes na construção de políticas públicas educacionais que tragam maior efetividade na qualidade da formação social do cidadão. Com os avanços nas tecnologias educacionais, assistimos a uma sobreposição de propostas educacionais que tem a finalidade de estabelecer uma linguagem diferente para se pensar os desafios e as perspectivas da educação em cada momento da história. Nessa situação, o processo educacional acompanha e inquieta o homem, seja no processo de significação de seu espaço e/ou na árdua construção de caminhos e possibilidades para si e para o outro, na busca contínua da autonomia e transformação social.

Para entender a atual conjuntura, faz-se necessário um percurso histórico da formação do Estado relacionada com a educação informal realizada nas OSCs. Discutir a construção do Estado é de extrema necessidade para ter uma perspectiva mais analítica e crítica acerca das políticas de formação do sujeito. Essa discussão corrobora na elucidação das ideologias, das relações de poder para a construção de novas possibilidades de análise, bem como na produção de conhecimento de sentidos que mobilizam e instigam o debate que envolve a educação nacional, formal e informal que, de acordo com os documentos que a regula no país, é inclusiva.

As reflexões apresentadas neste capítulo pretendem fazer um percurso sobre as formas de governo e a importância do Estado para implementar a educação. De acordo com Abbagnano (2007), a educação é inerente ao processo evolutivo da sociedade. Desde os primórdios até a contemporaneidade, passamos por construções cumulativas da formação social de sujeitos. Nesse contexto, a educação é bagagem cumulativa que estimula a perscrutar novos horizontes em direção a uma formação efetiva que contemple as necessidades elementares do cidadão.

Nesse aspecto, o Estado, como uma construção humana elaborada para atender às necessidades da vida em sociedade, é tomado como o tutor da educação, aquele que deve garantir uma educação de qualidade ao cidadão.

Com inúmeras facetas, o modelo de gestão e organização social está presente na história da humanidade desde a chamada Antiguidade Clássica, em que as potências Grécia e Roma contribuíram para a formação política do Ocidente e a consolidação do Estado como instrumento de poder institucionalizado. O Estado surgiu da necessidade de existir um ente institucionalizado para regulamentar as ações humanas por meio de leis e normas, a fim de estabelecer uma relação de justiça e harmonia nos relacionamentos interpessoais.

Falar sobre o Estado é abordar uma categoria complexa que exige esforço teórico para compreender sua constituição e desenvolvimento. Vários são os autores que abordaram essa temática, como: Abbagnano, (2010), Maquiavel (1469-1527), Hobbes (1588-1679), Locke (1632-1704), Rousseau (1712-1778), (KRITSCH, 2010), dentre outros.

Mais especificamente, Foucault (2010, 2013, 2014) e Gadelha (2009) serão apresentados no intuito de contribuir com a discussão acerca das relações de poder nos contratos e convênios que estabelecem parceria de políticas públicas do Estado para com as OSCs.

Outrossim, a educação é inerente ao processo evolutivo da sociedade humana desde os primórdios até a contemporaneidade. Passamos por uma construção cumulativa da formação dos sujeitos que acontece por meio do ensino e do aprendizado aplicado nas instituições escolares a partir de uma matriz curricular extensa que tem a pretensão de trabalhar informações, valores e cultura.

Nessa perspectiva, a educação é percebida enquanto um processo de construção que demanda esforço teórico-epistemológico para alcançar melhores resultados. Essa proposta educativa de outrora, que passou por um longo processo de adaptação, estava (e continua estando) a serviço muito mais do Estado, enquanto representante da estrutura dominante e da manutenção do poder, do que da formação crítica do sujeito.

2.1 Estado e as relações de poder

Na atual conjuntura em que o clima de crise e desconfiança está presente nas relações e atividades da maioria dos governos, o Estado, responsável por gerir políticas socioeducacionais para a garantia de direitos e a possibilidade de transformação e emancipação social do cidadão, passa, nos dias atuais, por um

período de falta de credibilidade, pois não é capaz de aplicar e garantir ao cidadão o que fora garantido pela Constituição.

A má gestão, a prorrogação da implementação de leis que legitimem o trabalho das OSCs na educação informal e a falta de comprometimento e negligência para com o cidadão nas políticas públicas, por falta de repasses, cortes orçamentários sem o mínimo de critério aceitável, colabora para a formação e sedimentação de uma cultura de “senso comum” em que o Estado, a coisa pública não merece crédito, o que recai no discurso determinista que não leva a lugar nenhum. Entretanto, o termo Estado é uma construção social que se formou ao longo dos anos, como resposta às demandas de cada povo e de determinado contexto histórico. Para melhor compreensão desse termo e de sua importância na presente pesquisa, foi necessário retomar esse conceito tão caro nas ciências humanas e nas políticas públicas.

O Estado, segundo Abbagnano (2010, p. 374-375), vem do latim *status*, que se refere a estar firme, condição, modo de ser ou situação. Estado é a instituição por excelência que organiza e governa um povo, em determinado território, soberanamente, “[...] o Estado seria uma organização social, dotada de poder e com autoridade para determinar o comportamento de todo o grupo” (SILVA, 2005, p. 216).

As principais teorias sobre Estado apresentadas pelos autores Maquiavel (1469-1527), Hobbes (1588-1679), Locke (1632-1704) e Rousseau (1712-1778) são imprescindíveis para a compreensão do Estado e das relações de poder presentes nessa esfera.

Em geral, o Estado é a organização jurídica coercitiva de determinada comunidade. O termo Estado é datado de 1513, na obra *O Príncipe*, de Maquiavel, sendo usado pela primeira vez por esse pensador que está imerso no período de transformação chamado Renascimento. Nesse caso, o autor faz uma análise cuidadosa sobre a realidade do governo na construção do Estado e das relações de poder, caracterizando a política em três aspectos: realista, pragmatista e empirista.

2.1.1 Estado na perspectiva de Maquiavel

Maquiavel (2005) supera a ideia de poder estabelecida moralmente ao longo da Idade Média. O político precisa realizar ações que não são moralmente corretas,

isto é, não por deliberações pessoais orientadas pela virtude, mas conforme a necessidade para manter o poder, não entrando no mérito da moralidade, do que é certo ou errado. Em *O Príncipe*, Maquiavel trata da estabilidade política e manutenção do poder não estabelecida pela lei natural e, muito menos, pelo poder religioso, mas o exerce por meio da força física para manter a ordem e estabilidade. O poder político precisa estar centralizado na mão do governante, príncipe, a fim de garantir a ordem e a manutenção desse aspecto com o aparelhamento estatal.

Maquiavel trabalha os conceitos de *virtus* e *virtù*. *Virtus* diz respeito às qualidades do lutador e guerreiro, de um indivíduo viril; e *virtù* é a qualidade que se refere, ao mesmo tempo, à firmeza de caráter, à coragem militar, à habilidade no cálculo, à capacidade de sedução e à inflexibilidade. O homem de *virtù* sabe o momento exato criado pela fortuna, em que a ação poderá funcionar com êxito; é inventor do possível numa situação concreta dada; e busca na história uma situação semelhante e exemplar, da qual saberia extrair o conhecimento dos meios para a ação e previsão dos efeitos (KRITSCH, 2010).

O político de *virtù* é necessário quando a comunidade se encontra ameaçada por algum grave perigo, em que ele assume a responsabilidade das ações. Nesse contexto, a estabilidade política depende de boas leis e instituições para não se tornar tirania; seu mérito está em dar forma conveniente para a matéria, que é o povo, institucionalizando a ordem e a coesão social.

A partir da reflexão crítica de Maquiavel (2005), o governo fundamenta-se na incapacidade do indivíduo em se defender contra a agressão de outros indivíduos, a menos que seja apoiado pelo poder do Estado. Os homens vivem em conflito e competição, o que pode acarretar em uma anarquia declarada, a menos que seja controlada pela força que se esconde atrás da lei.

Se o governo pretende ser bem-sucedido, quer uma monarquia ou república, ele precisa objetivar a segurança das propriedades e da vida, sendo esses os desejos mais universais da natureza humana. Assim, é essencial que os conflitos originados no interior de uma nação sejam controlados e regulados pelo Estado. O governante precisa agir respeitando as leis, prometer e cumprir; agir como um animal, a exemplo de um leão, sendo impulsivo e forte, fazendo uso da força física (KRITSCH, 2010).

Para Maquiavel, o governante ainda pode agir como raposa, usando a esperteza para não cumprir mais o acordo, ao mudar a estratégia para não perder;

se isso ocorre, o governo enfraquece. Então, *virtù* é saber como atuar como homem, leão e raposa para atingir seus objetivos; parecer bondoso, altruísta, religioso, a fim de concretizar o amar e ser amado, ou ser odiado, como instrumento de manutenção do poder (MAQUIAVEL, 2005); ela é uma característica própria do homem. A fortuna se refere à sorte, às oportunidades que não se pode deixar passar, mas aproveitá-las para garantir e manter o poder.

São citadas ainda as crueldades bem e mal praticadas. A primeira é aquela que se faz uma vez só, e a segunda, que se faz aos poucos; existe o equilíbrio entre ser amado, temido e ser odiado, bem como o dever ser. O Príncipe trouxe características vistas como amorais, e até se atribui a Maquiavel o adágio popular de que “os fins justificam os meios”. Para esse pensador, tal situação não existe, posto que a ação do governante não é irresponsável e maquinada “maquiavelisticamente”, mas se refere a um plano de governo que tem como propósito manter o poder e estabelecer condições de governo que tragam segurança a seus súditos. Vale ressaltar que Maquiavel (2005) pode ser considerado mais republicano do que absolutista, mais democrático do que ditador (BIGNOTTO, 1991; DE GRAZIA, 1993).

Desde a Antiguidade Clássica até a contemporaneidade, a formação do político do Ocidente se utiliza das instituições socioeducacionais como instrumentos para criar formas e estratégias voltadas a assujeitar e limitar as possibilidades humanas.

De fato, o poder é uma categoria que sempre esteve presente na história da civilização. Nas lutas e nos embates estabelecidos, em certa medida, há inúmeros elementos de poder que também passa pelo Estado.

A palavra Estado provém do grego *polis* (cidade-estado). De *polis* advém o conceito de política, que é a ciência de governar a cidade. Para os romanos, a *civitas* ou res pública é chamada de status, que significa situação ou condição. Na modernidade, o Estado surgirá com o conceito que conhecemos atualmente: para o francês, Estado será *État*, *Staat* para o alemão, *Stato* para o italiano, e Estado para o espanhol e para o português. A denominação etimológica de Estado descrita por Dallari é que a palavra tem origem latina, status, que significa estar firme, significando situação permanente de convivência e ligada à sociedade política, aparecendo pela primeira vez em O Príncipe, de Maquiavel, escrito em 1513. Portanto, o conceito de Estado, na forma que entendemos hoje, é recente, uma definição moderna (DALARI, 1995, p. 43).

O Estado que está presente na vida das pessoas cotidianamente é fruto de debates, questionamentos, críticas e interlocuções do animal político (*ZoonPolitikon*) de Aristóteles. No século IV a.C. o autor afirma, de forma clara e objetiva, que o homem é um ser social por natureza, com a célebre frase que compõe sua obra *A Política*, na qual se assegura que o homem é naturalmente um animal político.

Para o filósofo grego, o homem é um animal que se orienta pela razão e possui o sentimento do bem e do mal, do justo e do injusto; os demais são tomados pelo instinto, seja para se alimentar, defender ou procriar. Esse homem racional dialoga, delibera e propõe mudanças para sua realidade sócio-política-educacional, a fim de construir um Estado dos homens para atender às necessidades desses indivíduos e tornar o espaço social melhor para eles (DALLARI, 2007).

O Estado estabelece uma relação de igualdade entre as pessoas da sociedade, e sua gênese é creditada aos gregos. Mas isso não quer dizer que antes dos gregos não tenha existido Estado e nenhum poder como forma de organização social, pelo contrário: em virtude da imensidão dos impérios antigos gregos e romanos, pode-se perceber que o poder estava presente de forma contundente.

Uma característica muito peculiar desse período se refere ao fato de que o governante implementava seu personalismo como parâmetro de governo, ou seja, ele era o autor da lei e havia uma identificação deste com o poder. Ele era o autor da lei, e seus desejos e vontades escusas eram os parâmetros para governar.

Quando as sociedades primitivas, compostas de inúmeras famílias, possuíam uma autoridade própria que as dirigia, elas se fixaram num território determinado e passaram a constituir um sistema de organização. Este, por sua vez, nasce com o estabelecimento de relações permanentes e orgânicas entre os três elementos: a população, a autoridade (ou poder político) e o território. A vida sedentária determina a exploração sistemática da terra, o aparecimento de atividades econômicas mais complexas e o surgimento das primeiras cidades.

A vida urbana marca a transição da civilização, termo cuja raiz é *civitas*, cidade. Por isso a política, ciência do Estado, também possui a sua raiz em *polis*. Só um fato é permanente, e dele promanam outros do mesmo modo: o homem sempre viveu em sociedade (*ubi societas, ibi jus*).

Assim, a sociedade só sobrevive pela organização, que supõe a autoridade e a liberdade como elementos essenciais. Vale dizer que, quando ela atinge determinado grau de evolução, passa a constituir um Estado. Para viver fora da

sociedade, o homem precisaria estar abaixo dos homens e/ou acima dos deuses, e, dentro dela, ele é natural e necessariamente cria a autoridade e o Estado.

Nessa perspectiva, os gregos e os romanos criaram um espaço para a constituição política do Estado, em que o poder existe por meio da lei. Aqui, a lei exprime uma vontade coletiva, geral, e não mais é fruto do personalismo dos governantes das sociedades primitivas. Ninguém se identifica com o poder; ele é público, fomentado a partir da deliberação, do debate e do voto, situações nas quais a autoridade é coletiva, pública e constituinte do cidadão.

Ora, o poder é exercido nas relações; sem estas, aquele, rigorosamente, não existe. Se por um lado, o poder está presente em diversas situações que cerceiam a vida humana, pode-se perguntar: Afinal, o que é o poder? O poder é só ruim ou pode ter aspectos positivos? Por que o poder é sedutor?

Para responder a esses e outros aspectos sobre o poder, sua construção e implementação, este estudo tenta fugir do senso comum, com frases “feitas” que não levam a lugar nenhum, como: o poder corrompe; todo poder é violento; o poder é ruim; e/ou o poder é só para os ricos.

Foucault (2014) discorre que o poder é sempre uma relação estabelecida que não se encontra alojada somente nas ações do governo. Outro questionamento é: Como ocorrem as relações de poder nas OSCs? Como elas compreendem e se relacionam com o Estado nessa perspectiva?

As relações de poder entrecortam a história da humanidade, com seus pontos positivos e negativos. Apesar de as pessoas entenderem o poder como algo pejorativo, para o Estado, esse fato é extremamente salutar, pois legitima as ações democráticas de um governante em benefício de seu país. Além dessas concepções, é importante analisar o Estado em vários aspectos – como ele se organiza, como é formado e quais são as benesses para seu povo.

O Estado moderno é caracterizado por uma organização administrativa impessoal constituída pelos elementos território, povo/população, governo e soberania. Mas como já dito anteriormente, o Estado não passa a existir do nada, *ex-nihilo*, mas é uma construção histórica, pois a partir do momento em que as pessoas se organizaram em grupo, passa a existir um modelo de estrutura administrativa para gerir e governar as ações desses grupos sociais e os seus territórios.

2.1.2 Estado na perspectiva de Thomas Hobbes

Para melhor compreender o Estado, Thomas Hobbes, matemático, teórico político e filósofo inglês apresenta o contrato social de forma *sui generis*. Hobbes (2003) foi um dos primeiros autores a falar sobre esse conceito, ao partir da premissa de que todos os indivíduos são maus – “*lupus est homo homini non homo*”. No estado de natureza, o sujeito irá defender sua existência e, na busca de manutenção da vida, acabará por invadir os limites do outro indivíduo. Ao invadir e/ou tomar o espaço do outro, instala-se o conflito, pois ambos defendem os seus direitos, o direito à vida.

Como, nesse momento, não há regras nas relações humanas e nem na propriedade privada, a melhor defesa aqui é o ataque; nessa situação, instala-se a balbúrdia de conflitos. Hobbes (2003) propõe que os homens, ao pensarem em seus benefícios, deverá fazer um contrato social no qual eles transferem seu direito natural ao Estado, isto é, o direito da força para que o Estado os proteja e garanta suas vidas. Então, o Estado surge para garantir a segurança, pois, no estado de natureza, não há leis, normas e garantia de benefício aos indivíduos de forma soberana e absoluta.

A natureza fez os homens tão iguais, quanto as faculdades do corpo e do espírito, que, embora por vezes se encontre um homem manifestamente mais forte de corpo, ou de espírito mais vivo do que outro, mesmo assim, quando se considera tudo isso em conjunto, a diferença entre um e outro homem não é suficientemente considerável para que qualquer um possa com base nela reclamar qualquer benefício a que outro não possa também aspirar, tal como ele. Porque quanto à força corporal o mais fraco tem força suficiente para matar o mais forte, quer por secreta maquinação, quer aliando-se com outros que se encontrem ameaçados pelo mesmo perigo. Quanto às faculdades do espírito (pondo de lado as artes que dependem das palavras, e especialmente aquela capacidade para proceder de acordo com regras gerais e infalíveis a que se chama ciência; a qual muitos poucos têm, e apenas numas poucas coisas, pois não é uma faculdade nativa, nascida conosco, e não pode ser conseguida – como a prudência – ao mesmo tempo que se está procurando alguma outra coisa), encontro entre os homens uma igualdade ainda maior do que a igualdade de força. Porque a prudência nada mais é do que experiência, que um tempo igual igualmente oferece a todos os homens, naquelas coisas a que igualmente se dedicam. O que talvez possa tornar inaceitável essa igualdade é simplesmente a concepção vaidosa da própria sabedoria, a qual quase todos os homens supõem possuir em maior grau do que o vulto; quer dizer, em maior grau do que todos menos

eles próprios, e alguns outros que, ou devido à fama ou devido a concordarem com eles, merecem sua aprovação. Pois a natureza dos homens é tal que, embora sejam capazes de reconhecer, em muitos outros, maior inteligência, maior eloquência ou maior saber, dificilmente acreditam que haja muitos tão sábios como eles próprios; porque veem sua própria sabedoria bem de perto, e a dos outros homens à distância. Mas isto prova que os homens são iguais quanto a esse ponto, e não que sejam desiguais. Pois geralmente não há sinal mais claro de uma distribuição equitativa de alguma coisa do que o fato de todos estarem contentes com a parte que lhes coube (HOBBS, 2003, p.74).

Com esse texto crítico, Hobbes (2003) apresenta a realidade do Direito Natural. O autor parte da imanência da vida humana e constata, segundo essa teoria, que, ao se perceberem como iguais e diferentes, torna-se necessário o Contrato Social para os indivíduos, em que há a presença do Estado como ente forte e absoluto. Este, ao utilizar de suas atribuições, legisla, gerencia, controla, reprime e pune para regular as ações humanas, a fim de garantir segurança e integridade aos sujeitos sociais.

Em primeiro lugar, na medida em que pactuam, entender-se que não se encontram obrigados por um pacto anterior a qualquer coisa que contradiga o atual. Consequentemente, aqueles que já instituíram um Estado, dado que são obrigados pelo pacto a reconhecer como seus os atos e decisões de alguém, não podem legitimamente celebrar entre si um novo pacto no sentido de obedecer a outrem, seja no que for, sem sua licença. Portanto, aqueles que estão submetidos a um monarca não podem sem licença deste renunciar à monarquia, voltando à confusão de uma multidão desunida, nem transferir sua pessoa daquele que dela é portador para outro homem, ou outra assembleia de homens. Pois são obrigados, cada homem perante cada homem, a reconhecer e a ser considerados autores de tudo quanto aquele que já é seu soberano fizer e considerar bom fazer. Assim, a dissensão de alguém levaria todos os restantes a romper o pacto feito com esse alguém, o que constitui injustiça.

[...]

A opinião segundo a qual o monarca recebe de um pacto seu poder, quer dizer, sob certas condições, deriva de não se compreender esta simples verdade: que os pactos, não passando de palavras e vento, não têm qualquer força para obrigar, dominar, constranger ou proteger ninguém, a não ser o que deriva da espada pública. Ou seja, das mãos livres e sem peias daquele homem, ou assembleia de homens, que detém a soberania, cujas ações são garantidas por todos, e realizadas pela força de todos os que nele se encontram unidos. Quando se confere a soberania a uma assembleia de homens, ninguém deve imaginar que um tal pacto faça parte da instituição. Pois ninguém é suficientemente tolo para dizer, por exemplo, que o povo de Roma fez um pacto com os romanos para deter a soberania sob tais e tais condições, as quais, quando não

cumpridas, dariam aos romanos o direito de depor o povo de Roma. O fato de os homens não verem a razão para que se passe o mesmo numa monarquia e num governo popular deriva da ambição de alguns, que veem com mais simpatia o governo de uma assembleia, da qual podem ter a esperança de vir a participar, do que o de uma monarquia, da qual é impossível esperarem desfrutar. Em terceiro lugar, se a maioria, por voto de consentimento, escolher um soberano, os que tiverem discordado devem passar a consentir juntamente com os restantes. Ou seja, devem aceitar reconhecer todos os atos que ele venha a praticar, ou então serem justamente destruídos pelos restantes. Aquele que voluntariamente ingressou na congregação dos que constituíam a assembleia, declarou suficientemente com esse ato sua vontade (e, portanto, tacitamente fez um pacto) de se conformar ao que a maioria decidir (HOBBS, 2003, p. 108).

Quando o indivíduo firmou o contrato social, renunciou ao seu direito de natureza, isto é, ao fundamento jurídico da guerra de todos contra todos. O homem percebeu que, como as pessoas tinham esse direito tanto quanto ele, o resultado só podia ser a guerra “e a vida do homem solitária, pobre, sórdida, embrutecida e curta” (HOBBS, 2003, p. 76).

2.1.3 Estado na perspectiva de John Locke

Outro teórico relevante para a compreensão do conceito do Estado, nesta pesquisa, é John Locke, filósofo e ideólogo do liberalismo que parte do princípio de que o homem não é bom, nem ruim, mas neutro, com tendência a ser bom. O Contrato Social é um pacto de consentimento em que os homens concordam livremente em fundar a sociedade civil para preservarem e consolidarem, ainda mais, os direitos que possuem no estado de natureza. Com esse pacto, as pessoas aceitam limitar sua liberdade, seu poder de fazer justiça com as próprias mãos, em troca da preservação da sua propriedade (LOCKE, 2001).

O autor parte de três elementos do Direito Natural: direito à vida, direito à propriedade privada e direito de punir. O estado de natureza é composto por dois conjuntos de leis – da natureza e divinas –, que regulam e orientam a vida humana e levam o homem para a bondade. Nele, o indivíduo reconhece a propriedade privada e o espaço do outro, o que garante o direito e a possibilidade de vida. Mas, pelo direito de punir, se um homem invadir o espaço do outro, pelas leis da natureza e divina, poderá ser imputada punição proporcional à infração. Cada pessoa vive, então, na sua propriedade privada, em que faz troca de produtos por produtos,

comercializa, estabelece relações afetivas, educativas e sociais. A fim de garantir a manutenção dessa ordem, Locke (2001) sugere a construção do Estado.

Pelo Estado, o próprio indivíduo construirá leis estabelecidas, conhecidas, recebidas e aprovadas por meio do consentimento, pois por meio delas haverá a liberdade, elemento considerado essencial à vida humana. O Direito de Punir do estado de civil é limitado, parcial e limitante; para tanto, são necessários juízes imparciais para estabelecer julgamentos justos. Nele falta também o poder coercitivo que forçará o indivíduo a cumprir a pena estabelecida – ele já tem uma boa vida no Direito Natural, mas as leis da natureza e divina não permitem a liberdade humana; então, o Estado passa a existir para garantir esses benefícios que o indivíduo já possui por meio da liberdade e do consentimento.

O discurso de Locke (2001) sobre a autoridade paterna serve para dizer o que o Estado não pode ser: patriarcal. Esse tipo de governo, próprio das monarquias, impede que os governados cresçam: como filhos, considera-os sempre imaturos, incapazes de exercer sua própria liberdade e autonomia. Pior ainda, os governados não só aceitam esse estado de coisas, como se habitam e sempre esperam ordens pela vida afora. No Estado político, a autoridade daquele que governa só é legítima se obtiver o consentimento dos governados, diferindo assim da autoridade do pai e do déspota, cujos poderes não resultam de um pacto.

Nesse caso, há uma cessão de direitos ao Estado para que atue em seu nome; assim, ele separa os poderes, pois o poder do Estado deve ser limitado para garantia da liberdade humana. Cria-se a ideia de três poderes, forma de governo vigente: executivo – administrar; legislativo – criar as leis; federativo – relações internacionais.

Locke (2001) prima pela não centralização do poder e, para tanto, identifica o Poder Executivo como o rei e o Poder Legislativo como o Parlamento, se tornando o primeiro autor a falar sobre a necessidade de eleições, espaço da execução da liberdade. O rei e o Parlamento são limitados, e os poderes do Estado são concomitantes e apresentam complementariedade em dependência. Para a garantia da liberdade individual, o cidadão exerce seu direito natural por meio do voto e, para as demais decisões, ele cede ao Estado tal direito para que este lhe garanta a liberdade e a vida em sociedade.

No estado de natureza, a propriedade era limitada. O limite era fixado pela capacidade de trabalho do ser humano e pelo atendimento de suas necessidades,

possibilitando para os outros também a posse de bens. Porém, o aparecimento do dinheiro fez com que as trocas e, por consequência, o comércio, fossem possíveis, assim como a acumulação de dinheiro e terra, em que a propriedade passa a ser ilimitada.

Isso gerou conflitos, disputas e lutas, pois, ao inventarem o dinheiro, os homens aceitaram a posse da existência desigual dos bens. Estabelece-se, pois, o estado de guerra. Não tendo segurança, eles resolvem se unir em um pacto social e estabelecer, como já foi dito anteriormente, o contrato social pelo qual preservariam suas propriedades por meio da segurança dada pelo Estado.

2.1.4 Estado na perspectiva de Jean-Jacques Rousseau

Já o pensador e filósofo Jean-Jacques Rousseau visa analisar o que sustenta o aspecto jurídico do Estado, a partir de uma perspectiva positiva da realidade. Ele volta seu olhar para os Estados da Natureza e da Sociedade, além do Contrato Social. Rousseau afirma que o homem é bom por natureza e a sociedade o corrompe.

Segundo Rousseau (2009), a passagem do estado de natureza para o Direito de Propriedade Privada acontece em virtude da divisão de espaços que corrompem o indivíduo. Quando o homem passa de um estado a outro, ele corrompe os valores mais humanos, pois inicia um processo de perda de liberdade, em que as relações entre os iguais degradam o humano no indivíduo.

Nesse entremeio, Rousseau (2009) critica a falsa ideia de liberdade e a possibilidade de escolha que limita as ações e minimiza as condições de igualdade social. Para a convivência em sociedade, é necessário abrir mão da liberdade do estado de natureza e criar uma convenção social que beneficia a coletividade. De acordo com o referido autor, o Contrato de Sociedade é limitado e não oferece condições de liberdade; logo, o homem precisa fazer um contrato social que passa pela conscientização da falsa liberdade que o cerceia e pela participação direta.

O contrato social, para ser legítimo precisa se originar do consentimento necessariamente unânime. Cada associado se aliena totalmente, ou seja, abdica, sem reserva, de todos os seus direitos em favor da comunidade. Mas, como as pessoas abdicam de maneira igual, na realidade cada um nada perde, pois:

[...] este ato de associação produz, em lugar da pessoa particular de cada contratante, um corpo moral e coletivo composto de tantos membros quantos são os votos da assembleia e que, por esse mesmo ato, ganha sua unidade, seu eu comum, sua vida e sua vontade (ROUSSEAU, 2009, p. 21).

Pelo pacto, o homem, sendo ele próprio parte integrante e ativa do todo social, ao obedecer à lei, obedece a si mesmo; portanto, é livre: “a obediência à lei que se estatuiu a si mesma é liberdade” (ROUSSEAU, 2009, p. 43). Isso significa que, para Rousseau, o contrato não faz o povo perder a soberania, pois não é criado um Estado separado dele mesmo.

O interesse comum não é o interesse de todos, no sentido de uma confluência dos interesses particulares, mas o interesse de todos e de cada um enquanto componentes do corpo coletivo e exclusivamente nesta qualidade. Daí o perigo de predominar o interesse da maioria, pois se é sempre possível conseguir-se a concordância dos interesses privados de um grande número, nem por isso assim se estará atendendo ao interesse comum (MACHADO, 1973, p. 49).

Encontra-se aí a base do pensamento de Rousseau (2009), aquilo que o faz reconhecer no homem um ser superior capaz de ter autonomia e liberdade, em que a última é entendida como a “superação de toda arbitrariedade, pois é a submissão a uma lei que o homem ergue acima de si mesmo”. (ARANHA, 1986, p. 225). O homem é livre na medida em que dá o livre consentimento à lei e consente por considerá-la válida e necessária.

Aquele que recusar obedecer à vontade geral a tanto será estrangido por todo um corpo, o que não significa senão que o forçarão a ser livre, pois é essa a condição que, entregando cada cidadão à pátria, o garante contra qualquer dependência pessoal (ROUSSEAU, 1973, p.42).

Rousseau (2009) parte do princípio de que o homem não é um ser social, em que os grupos sociais não se relacionam. Nesse espaço de convivência e construção social, afirma que indivíduo percebe que não é livre, e, para garantir a liberdade, precisa estabelecer a democracia direta, em que tal sujeito participa do processo de construção da lei à qual irá se submeter.

O autor afirma que os homens são bons por natureza, mas a sociedade os corrompe, e, para manter a liberdade, é necessário criar a vontade geral. Esta diz

respeito àquilo que é correto, justo e bom para todos, independentemente da situação; para isso, um legislador se torna essencial, visto como uma pessoa boa, de bom caráter e que chama a razão; é um conselheiro excepcional que abre os olhos da maioria para a vontade geral.

Na democracia direta proposta pelo autor, o indivíduo cria a lei e a ela se submete. O homem garante a liberdade e o direito natural: quando cria a lei, é chamado de legislador; quando se submete a ela, é um súdito; e quem aplica, executa a lei fundada na vontade geral, é o mais justo e adequado para todos. Assim, mantêm-se a liberdade e a igualdade social, garantindo os direitos do cidadão, pois a soberania é inalienável, indivisível, infalível e absoluta.

2.2 Estado Neoliberal

No estado moderno, quem tem o dever de garantir esses direitos ao cidadão, algo previsto em lei, é o Estado que, por sua vez, se constitui juridicamente, segundo Lopes (2010), por território, povo/população, governo e soberania. Esses elementos são necessários para a constituição legal de um Estado.

O Estado é responsável por garantir ao cidadão as condições elementares para uma vivência justa e digna. Quando ele é negligente e/ou, por diversas razões, não consegue suprir as demandas da vida humana e não garante atendimentos básicos como saúde, segurança pública, educação, emprego, moradia e saneamento básico (o que gera exclusão, má distribuição de renda, desemprego e injustiça social), as OSCs se tornam parceiras estratégicas para que o Estado exerça sua função social e jurídica.

Lopes (2010) assevera que o Estado constituído juridicamente é composto por quatro elementos constitutivos, sendo que a falta de qualquer elemento descaracteriza a formação do Estado. Para o reconhecimento do Estado perfeito, faz-se necessária a presença de território, povo/população, governo e soberania.

Território: é o espaço geográfico onde reside determinada população, servindo de limite de atuação dos poderes do Estado. Ou seja, não poderá haver dois Estados exercendo seu poder num mesmo território.

Povo/População: é a reunião de indivíduos num determinado local, submetidos a um poder central. Quando os indivíduos da população possuem elementos comuns, como a cultura, a religião, a nacionalidade, a etnia ou o idioma, são chamados de nação; caso contrário é chamado de povo, pois apesar de se submeterem ao

poder de um Estado e estarem reunidos num determinado local, possuem elementos diferentes.

Governo: Essa é a autoridade governante de uma unidade política, que tem o objetivo de reger uma sociedade política e exercer autoridade. O tamanho do governo vai variar de acordo com o tamanho do Estado, e ele pode ser local, regional e nacional.

Soberania: é o exercício do poder pelo Estado, tanto internamente, quanto externamente. O Estado, portanto, deve ser soberano para controlar seus recursos e dirigir seus objetivos políticos, econômicos e sociais, sem depender de nenhum outro Estado ou órgão internacional (LOPES, 2010, p. 96 - 130).

Portanto, entende-se que o Estado é uma construção estrutural de poder para atender às necessidades humanas que podem ser as mais diversas possíveis. Para isso, cada Estado é soberano, mas, por regra geral, precisa seguir alguns parâmetros que precisam ser aplicados e garantidos pelo governante e na estrutura de governo responsável pelo Estado.

[...] o conceito de Estado é assumido como uma forma histórica de um ordenamento jurídico geral cujas características ou elementos constitutivos eram os seguintes: territorialidade, isto é, a existência de um território concebido como “espaço da soberania estadual; população, ou seja, a existência de um “povo” ou comunidade historicamente definida (CANOTILHO, 1993, p.14).

O Estado Moderno é uma organização administrativa impessoal que surgiu em meados do século XV e que tem como base fundante a Constituição Federal. O Estado constituído do monopólio da força e da lei, ou seja, a cumpre e a aplica por meio da punição. Ademais, o Estado é o ente que possui autonomia para agir em nome do cidadão, para lhe garantir segurança e liberdade por meio do poder constituído.

Nesse contexto, o contrato social tem como objetivo encontrar uma maneira de afiliação que defenda e proteja a pessoa e os bens de cada associação de qualquer força comum, e pela qual, cada um, ao se unir a todos, não obedeça, senão, a si mesmo, ficando tão livre como antes. O Estado é o aglutinamento de pessoas por meio do *contrato social*, visando, necessariamente, ao bem comum. A contribuição apresentada por Kelsen (2000, p. 334) corrobora para a compreensão do Estado e de seus elementos constitutivos:

[...] segundo a teoria tradicional é o povo, isto é, os seres humanos que residem dentro do território do Estado. Eles são considerados

uma unidade. Assim como o Estado tem apenas um território, ele tem apenas um povo, e, como a unidade do território é jurídica e não natural, assim o é a unidade do povo. Ele é constituído pela unidade da ordem jurídica válida para os indivíduos cuja conduta é regulamentada pela ordem jurídica nacional, ou seja, é a esfera pessoal de validade dessa ordem. Exatamente como a esfera territorial de validade da ordem jurídica nacional é limitada, assim também o é a esfera pessoal. Um indivíduo pertence ao povo de um dado Estado se estiver incluído na esfera pessoal de validade de sua ordem jurídica. Assim como todo Estado contemporâneo abrange apenas uma parte do espaço, ele também compreende apenas uma parte da humanidade.

Povo é uma palavra que vem do termo latim *populuse* e diz respeito aos habitantes, às pessoas que vivem em uma determinada localidade, à população em geral, a uma povoação de menor tamanho que uma cidade e à classe baixa de uma sociedade. O povo pode ser, portanto, o conjunto de habitantes de uma nação, região ou país. Esses indivíduos constituem uma comunidade pelo fato de terem tradições, costumes e um passado cultural em comum. Por meio do contrato social, o sujeito cede os benefícios de sua liberdade ao Estado para que ele ofereça a segurança e as benesses garantidas por direito ao cidadão.

O ato pela qual um povo se constitui num Estado é o contrato original. A se expressar rigorosamente, o contrato original é somente a ideia desse ato, com referência ao qual exclusivamente podemos pensar na legitimidade de um Estado. De acordo com o contrato original, todos (*omnes et singuli*) no seio de um povo renunciam à sua liberdade externa para reassumi-la imediatamente como membros de uma coisa pública, ou seja, de um povo considerado como um Estado (*universi*). E não se pode dizer: o ser humano num Estado sacrificou uma parte de sua liberdade externa inata a favor de um fim, mas, ao contrário, que ele renunciou inteiramente à sua liberdade selvagem e sem lei para se ver com sua liberdade toda não reduzida numa dependência às leis, ou seja, numa condição jurídica, uma vez que esta dependência surge de sua própria vontade legisladora (KANT, 2003, p.158).

De fato, o Estado é a representação da força do cidadão, de suas necessidades e pujança de transformação que contempla a todos, do mais frágil e limitado ao abastado. Defende-se a perspectiva de que ainda se precisa avançar muito para contemplar todas as demandas do cidadão, apontando sempre para o bem comum, aspecto conceituado com clareza nas palavras de Tobias (1926, p.49):

O fim do Estado é um fato que a cada momento se realiza na sociedade e que a cada momento está para ser realizado. Sempre se

realizou e nunca acaba de se realizar. É um ato interminavelmente repetindo-se, incessantemente renovando-se. Todas as vezes que a lei penal pune aquele que se pôs em conflito contra a ordem pública, ofendendo direitos de terceiro, está se realizando o fim do Estado. Todas as vezes que o cidadão que trabalha goza pacificamente dos proventos do seu trabalho, e o cidadão que estuda goza dos frutos de suas vigílias, de suas indagações, à sombra da lei, o fim do Estado está se realizando. A honra protegida contra os ataques da injúria, da calúnia, e do ímpeto carnal: a vida do cidadão inviolável, sua propriedade garantida contra o roubo, o furto, o esbulho, etc.: o exercício, em suma, de todos os direitos afiançados pelos poderes públicos: tal é o fim do Estado.

Nessa perspectiva, a sociedade no estado de natureza não tem mecanismos coercitivos de manutenção e preservação da paz, liberdade e segurança entre os indivíduos aglutinados; para tanto, foi preciso criar uma figura abstrata, que se possui o poder de regulamentar e unificar os ideais envoltos de um público. No Estado, os aparelhos físicos e ideológicos estão presentes nos segmentos sócio-político-educativos que formam o cidadão para as demandas do próprio Estado.

Diante desse quadro, muitas OSCs que historicamente se constituíram com ações legítimas da representatividade das demandas do cidadão se tornam seus braços de controle, presentes na comunidade por meio dos recursos financeiros e instrumentos de controle social, prestação de contas e uso adequado dos recursos públicos disponibilizados.

Há, de fato, uma estratégia de controle e poder nas micro e macrorrelações estabelecida pelo Estado, e as OSCs se manifestam por meio da gestão de projetos. Os instrumentos de controle ficam nítidos durante a análise dos planos de trabalhos²³, pois, além de não serem funcionais, têm como objetivo o controle e o acompanhamento detalhado e rigoroso que transforma as ações educativas em números, independentemente dos resultados controlados de maneira qualitativa pelo instrumento de gestão.

O problema não é o controle de gasto dos recursos públicos, mas a forma como este engessa o trabalho e, em contrapartida, controla as ações das OSCs, dirigindo os sentidos que se pretende construir e estabelecer na sociedade, principalmente no grupo denominado como “minorias”. Cabe demarcar que esse terreno é movediço e complexo, pois, ao mesmo tempo em que há a necessidade de

²³O Plano de trabalho é uma ferramenta ou instrumento de controle social e gestão de projetos que integra às solicitações de convênios que contém todo o detalhamento das responsabilidades assumidas por participante no instrumento de usufruto dos recursos do Estado.

compreender e definir as formas de ação e intervenção das OSCs, se corre o risco de que essa potencialidade de mapear e entender a realidade possa atuar na instrumentalização de ações que atuem contra seus desejos de rupturas e construções diferentes, com perspectivas contrárias as advogadas pelo Estado e/ou pela sociedade ali atuante(s).

Com isso, foi elaborado o Manual de Emendas Orçamento da União para 2014 (BRASIL, 2013), por meio da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados e da Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal. Nele se estabelecem as regras, os procedimentos e as orientações para elaboração e apresentação de emendas ao projeto de lei orçamentária.

Nesse manual, as relações biopolíticas²⁴ da legislação aplicável ao processo orçamentário e o seu funcionamento no Sistema de Elaboração de Emendas às Leis Orçamentárias são evidenciados à medida que as ferramentas de gestão e controle da administração são usadas para financiar políticas públicas, de estado e de governo, não somente com o propósito administrativo, mas de cunho burocrático e gerencialista, com a perspectiva positivista de resultados a curto e médio prazo.

Em se tratando dessa prática de poder, a biopolítica se estabelece como controle das possibilidades da vida em sociedade. O Estado Moderno estende seus tentáculos até os mais distantes e particulares representantes de sua existência: os sujeitos em suas vidas diárias.

Segundo Passos (2005, p.54), “o Estado Moderno pode ser compreendido política e juridicamente, em que Ele é uma organização impessoal, instituição administrativa que gerencia e administra biopoliticamente um determinado território”.

²⁴Entende-se por biopolítica o modo como, desde o século XVII, a prática governamental tem tentado racionalizar os fenômenos projetados pelo conjunto de seres vivos constituídos em população: problemas relativos à saúde, higiene, natalidade, longevidade, às raças e outros. Percebe-se, conseqüentemente, que a relação do poder com o sujeito, ou melhor com o indivíduo, não deve ser simplesmente essa forma de sujeição que permite ao poder tomar dos sujeitos bens, riquezas e, eventualmente, seu corpo e seu sangue, mas que o poder deve exercer-se sobre os indivíduos, uma vez que eles constituem uma espécie de entidade biológica que deve ser levada em consideração, se queremos, precisamente, utilizar essa população como máquina de produzir riquezas, bens, para produzir outros indivíduos. O descobrimento da população é, ao mesmo tempo em que o descobrimento do indivíduo e do corpo adestrável, o outro núcleo tecnológico em torno ao qual os procedimentos políticos do ocidente se transforma (Castro, 2009, p.59).

²⁴Entende-se por Estado Neoliberal a intervenção sobre a própria sociedade em sua trama e em sua espessura. No fundo, ele tem de intervir nessa sociedade para que os mecanismos concorrenciais, a cada instante e em cada ponto da espessura social, possam ter o papel de reguladores – e é nisso que a intervenção vai possibilitar o que é o seu objetivo: a constituição de um regulador de mercado geral da sociedade (Foucault, 2008, p. 199).

Logo, o Estado é entendido como uma organização importante que prima pelo controle social e a superação das mazelas e demandas sociais estabelecidas pelo sistema capitalista vigente. Portanto, o entendimento do Estado e de suas nuances e imbricações de poder facilita a leitura das organizações sociais e das transformações sócio-político-educacionais que abrem espaço para o avanço do Estado Neoliberal²⁵ que, nesse caso, redimensiona as possibilidades das relações entre Estado e mercado.

Reis (2003, p.55) afirma que há uma tratativa estabelecida entre Estado e mercado, e isso se reflete na teoria democrática. Apesar das limitações e reducionismos em sua aplicabilidade:

[...] procura analisar o problema das relações entre o estado e o mercado, entre a democracia e o desenvolvimento, a partir da clássica proposição segundo a qual a plena operação de uma economia de mercado requer a existência de um estado formalmente institucionalizado, não só para assegurar a operação impessoal das normas vigentes, mas também para atuar distributivamente de maneira a minimizar as inevitáveis externalidades provocadas pela intensificação dos laços de interdependência humana que a própria expansão do mercado favorece.

Ainda segundo Reis (2003), há uma relação de complementaridade entre mercado e Estado, pois, quanto mais o mercado maximiza suas possibilidades de lucro riqueza e poder, mais amplia a expansão do Estado. Foucault (2014, p. 274), nesse sentido, diz que “[...] o poder é moldado pela mercadoria, por algo que se possui, se adquire, se cede por contrato ou por força que se aliena ou se recupera, que circula” no desenvolvimento econômico para garantir a manutenção desse sistema social.

Ademais, Reis (2003, p. 56) destaca que “[...] discutir os efeitos que a operação que a política produz sobre a dinâmica econômica e, mais precisamente, sobre a condução política do funcionamento da economia em sociedades modernas”. Tal fator é primordial para compreender como os conceitos neoliberais se assentaram no ideário político, tendo por base uma crítica ao modelo de Estado de Bem-estar Social, com base em três elementos principais:

²⁵Entende-se por Estado Neoliberal a intervenção sobre a própria sociedade em sua trama e em sua espessura. No fundo, ele tem de intervir nessa sociedade para que os mecanismos concorrenciais, a cada instante e em cada ponto da espessura social, possam ter o papel de reguladores – e é nisso que a intervenção vai possibilitar o que é o seu objetivo: a constituição de um regulador de mercado geral da sociedade (Foucault, 2008, p. 199).

[...] os custos crescentes (e tendencialmente insuportáveis) das políticas sociais e seu impacto sobre os fundos públicos (inflação, endividamento); os efeitos deletérios dessas políticas sobre valores, comportamentos de indivíduos, grupos sociais e empresas; os resultados desastrosos, sobre o processo decisório e sobre as instituições democráticas, da maquinaria política exigida pela implementação desses programas (...). O neoliberalismo econômico acentua a supremacia do mercado como mecanismo de alocação de recursos, distribuição de bens, serviços e rendas, remunerador dos empenhos e engenhos inclusive. Nesse imaginário, o mercado é matriz da riqueza, da eficiência e da justiça (MORAIS, 2004, p. 15).

A análise das relações de poder estabelecida pelo Estado junto às OSCs é um tanto quanto complexa, pois a parceria, apesar de conter em seu bojo a identidade mercadológica, proporciona benefícios amplamente visíveis à comunidade, tais como:

a) geração de renda – nesta perspectiva, o Estado Neoliberal possibilita transformar a realidade social em construções de nichos comerciais de valor compartilhado que valorizem a coletividade;

b) relações trabalhistas e sociais que beneficiam as OSCs e toda a comunidade – aqui, as críticas são mais ferrenhas à sociedade entre as OSCs e o Estado. Nessa parceria “viável” o Estado, por meio dos recursos mínimos, limita a oferta de um trabalho que garanta oportunidades e segurança para o trabalhador colaborar com o desenvolvimento do próprio setor. Diante disso, a Consolidação das Leis Trabalhistas – CLT não oferece estabilidade aos seus funcionários; por isso, elas são bem-vindas ao modelo de Estado Neoliberal.

Como um regime de contratação que trouxe inúmeros avanços na garantia de direitos do trabalhador, a CLT é instrumentalizada de tal maneira que, na parceria entre OSCs e Estado, traz inúmeras vantagens e desvantagens para o funcionário, no caso de contrato pelo regime CLT. Nas primeiras, há:

Benefícios estabelecidos em lei (férias, FGTS e licença médica remunerada); Segurança quanto à remuneração; Utilização dos direitos conseguidos pela categoria profissional e sindicatos; Utilização de benefícios no caso de demissão por parte da empresa: FGTS, multa por rescisão, salário desemprego, etc; Contratos por tempo indeterminado; A empresa pode oferecer benefícios adicionais (escolas ou cursos pagos, vale-refeição, vale-transporte, bônus por horas trabalhadas, brindes, etc.) (BRASIL, 1946, p. 55)

Em relação às desvantagens:

Aumentos de remuneração dependentes da disponibilidade (ou conjugação de vários fatores) da empresa ou de acordo com sindicatos e governo; Descontos em folha de pagamento podem beirar 20%; Em certos casos, alguns descontos não são utilizados direta ou indiretamente pelo funcionário (IRRF e INSS); No caso do pedido de demissão, o funcionário fica com o valor do FGTS retido, além de não receber o valor de multa por rescisão (40% do FGTS); Alguns direitos são valores desprezíveis (exemplo: salário família); Tendência à comodidade (“afrouxamento”) em relação à remuneração; Total dependência profissional da empresa (método de trabalho, chefias, ambiente, etc.); Nem sempre o funcionário tem formas de contestar as horas trabalhadas, a não ser pelos penosos processos judiciais (BRASIL, 1946, p. 55)

Com as vantagens e desvantagens as OSCs, por sua natureza jurídica, se encaixam nesse regime. Para contratar os funcionários que prestarão serviço de acordo com as demandas da instituição, é preciso estabelecer parcerias estratégicas que possibilitem angariar recursos financeiros.

Uma coisa é fato: a maioria das OSCs, sem os recursos financeiros que advém do Estado, não sobrevive. Isso foi constatado por meio de uma pesquisa realizada pelo Centro de Estudos do Terceiro Setor da Fundação Getúlio Vargas, a partir de questionário respondido por mais de três mil ONGs de setembro do ano passado até agora. Revela-se que 55% delas se mantêm com recursos públicos; 30% vivem de recursos próprios, públicos e privados; 11% recebem dinheiro público e privado; 10% sobrevivem com recursos próprios e públicos; e 4%, exclusivamente, públicos (CEATS/USP, 2014).

Os recursos das esferas municipal, estadual e federal, por meio de parcerias e contratos de repasses, são *condice sine qua non* para o desenvolvimento das ações educativas informal junto ao público atendido pela instituição. As OSCs, ao aceitarem as condições estabelecidas em lei para a gestão, aplicação e administração dos recursos, se tornam parceiras legitimadas que se utilizam do mesmo discurso do Estado gerencialista.

Assim, as OSCs compromissadas de fato com as questões sociais são sucumbidas pelo atrativo financeiro. Isso faz com que muitas delas trabalhem contra seus objetivos e sua identidade organizacional, às vezes por não conhecerem essas armadilhas e/ou por simplesmente não observarem os compromissos e buscarem algum benefício para atender às demandas da organização, em causa própria ou de

determinados gestores. Quando se submetem a essas propostas escusas, elas usam das causas sociais para garantir interesses pessoais.

Demarca-se aqui o fato também perverso, mas possível e, por vezes, real, de OSCs compromissadas com os valores mercadológicos, neoliberais e expressos pelos mecanismos multinacionais que se aproveitam da parceria entre o público e o privado para ampliar e fortalecer seus tentáculos em meio à população que mais precisa da ação do Estado. Nesse processo, as OSCs desenvolvem suas ações em nome do Estado, atuando como parceiras, em que os números de atendidos impactados direta e indiretamente são usados para maximizar as ações de políticas públicas do Estado. A biopolítica se estabelece nessa relação, em que as imbricações de poder e interesses imperam sobre a vida do cidadão.

Segundo Goldestein (2007), um caminho a ser apontado é a educação informal que forma para o empoderamento humano, em que o cidadão se torna capaz de compreender a si mesmo em seu meio social e construir caminhos e possibilidades para além do ciclo da vítima vitimizadora. Controverso, no entanto, é que o serviço prestado por muitas OSCs, aliadas aos mecanismos de manutenção e expropriação do empoderamento social, se utiliza deste discurso para, por meio da educação informal, criar condições de controle e subjetivação desses sujeitos.

Um instrumento considerado essencial para a transformação da realidade funciona justamente ao contrário dos objetivos apresentados para a população. Todavia, atua de forma coerente e eficiente para a manutenção das condições de sustentabilidade e manutenção do funcionamento e financiamento das OSCs.

Aparentemente, o cidadão é estimulado a promover o empoderamento²⁶ social, tema que:

[...] vem ganhando relevância acadêmica e social nas últimas décadas, passando a fazer parte de campos do conhecimento os mais diversos, em especial, administração, economia, saúde pública, psicologia e sociologia política. Entra, além disso, na agenda política de diferentes atores e instituições, como governos, empresas e organizações da sociedade civil, agências e bancos internacionais de

²⁶O termo foi utilizado inicialmente em países de língua inglesa, sobretudo os EUA. Os primeiros estudos sobre o tema que apareceram em língua portuguesa – traduções ou originais – traziam a grafia primitiva. Entre esses estudos, talvez o principal seja o seminal *Empowerment*: uma política de desenvolvimento alternativo, de John Friedmann (1996). Após, passou-se a colocar o termo, já em português, entre aspas (como em Lisboa, 2000), que caíram conforme o vocábulo foi-se incorporando à língua, mesmo que ainda não se o encontre nos principais dicionários (HOROCHOVSKI, 2006, p. 2).

desenvolvimento. Como praticamente todo tema emergente, o empoderamento gradativamente transforma-se numa moda intelectual, frequentando discursos de atores de orientações políticas e identidades culturais por vezes díspares e prestando-se a múltiplos usos. Pode-se falar, então, numa utilização polissêmica e indiscriminada do conceito ao sabor de quem o emprega conforme suas intenções e posição no espectro político-ideológico. Ao mesmo tempo, em que pese à crescente produção de qualidade acerca do assunto, que inclui dissertações e teses, é escassa em português uma literatura que logre realizar conceituações e revisões históricas mais densas (HOROCHOVSKI, 2006, p. 2).

Empoderar significa tornar o cidadão capaz de pensar e refletir por si mesmo, oferecendo ferramentas e substratos para entender a si e a realidade social que o cerca. O empoderamento social é uma ferramenta de emancipação, mas pode ser instrumentalizado por estratégias de controle e manutenção do poder. Portanto, é preciso estar atento para fazer as leituras pertinentes às circunstâncias e suas possibilidades, a fim de compreender quais são as nuances e vicissitudes que merecem mais atenção. Assim, é possível que a tecnologia social não se torne instrumento de transformação da condição social para ações limitadoras que visam interesses escusos e que estão a serviço do sistema pernicioso que limita, segrega e impossibilita o desenvolvimento humano e social.

2.3 Estado Brasileiro: intercorrências de poder

O Estado é uma entidade com poder soberano para governar um povo dentro de uma área territorial delimitada. Nesse sentido, o Estado Brasileiro, composto pelos elementos constituintes de um estado, território, povo/população, governo e soberania, está estrategicamente organizado.

Como República Federativa, o país está dividido em União, Estados Federados e Municípios. Dessa maneira, as gestões administrativa e política se tornam estratégicas para o controle das atividades do Estado de forma orgânica. A Constituição Federal garante a organização do quinto maior Estado do mundo, conforme exposto no seu artigo 18: “a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição”.

A União congrega o governo composto por Presidência, Congresso Nacional (Poder Executivo, o Superior Tribunal de Justiça (Poder Legislativo) e Supremo

Tribunal Federal (Poder Judiciário). Ela visa à criação de Leis que regulamentam e dão normas às esferas civil, penal, comercial, processual, eleitoral, dentre outras.

Os entes federados compõem o Estado/Nação, sendo 26 estados e o Distrito Federal, onde se situa Brasília, capital do país. Cada estado que compõe a União possui autonomia expressa na Constituição Federal (CF), conforme os seguintes preceitos:

1. Auto-organização;
2. Autogoverno;
3. Autoadministração;
4. Autolegislação.

Na autonomia primeira, a auto-organização, prevista na CF, artigo 25, a organização do território do estado-membro fica à cargo da Constituição Estadual e de leis estaduais. Enquanto isso, a autonomia segunda, o autogoverno, previsto nos artigos 27, 28 e 125 da CF, refere-se à estruturação dentro do estado-membro dos Poderes Executivo (Governador), Legislativo (Assembleias Legislativas Estaduais) e Judiciário (Tribunais e Comarcas). Na autonomia terceira, autoadministração, prevista no artigo 24 da CF, o estado-membro pode editar normas sobre tributos, finanças, orçamento, economia, educação, ensino, cultura etc. – com base nessas normas, ao Estado está assegurada a autonomia perante o Governo Central para gerir seus recursos, segundo as necessidades da população.

Por fim, a quarta autonomia, a autolegislação, corresponde às leis criadas pela Assembleia Legislativa, podendo legislar sobre as matérias específicas da Constituição da República, ou, em caso de ausência de Lei Federal, legislar de forma suplementar, conforme o art. 24 da CF:

[...] compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: [...] § 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais. § 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados. § 3º Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades (BRASIL, 1988, p. 29).

No processo administrativo do Estado brasileiro, o município é a última unidade responsável por aplicar a legislação na gestão democrática que, por sua vez, é assegurada pela autonomia política, administrativa e financeira prevista na

CF. A governança dos municípios acontece por meio da Lei Orgânica Municipal, de seu gestor – prefeito (autoadministração) – e dos vereadores (autolegislação), conforme o art. 30 da CF:

Art. 30. Compete aos Municípios: 1º legislar sobre assuntos de interesse local; 2º suplementar a legislação federal e a estadual no que couber; 3º instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei; 4º criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual; 5º organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial; 6º manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental; 7º prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população; 8º promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano; 9º promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual (BRASIL, 1988, p. 33).

O Estado brasileiro caracteriza-se como uma República Federativa Presidencialista, formada por União, estados-membros, Distrito Federal e municípios, como dito anteriormente. Por sua extensão, é muito complexo, mas precisa cumprir as leis da Constituição, bem como aplicar as políticas públicas que impactam diretamente na vida do cidadão.

A perspectiva divulgada para à população pela elite dominante e expressa nos meios de comunicação e informação disseminados pelo país apresenta a figura de um Estado brasileiro marcado por corrupção e burocracia, em que se reforça a ideia da presença de uma maquinaria tocada pelo funcionalismo público, inoperante, composto por profissionais que não trabalham, que têm muitos direitos e pouquíssimos deveres. Com isso, constitui-se nacionalmente a cultura de que a gestão ligada ao Estado é muito limitada, que está aquém das demandas da sociedade.

Esse imaginário social não pode deixar de considerar, todavia, que, se, por outro lado, há vários funcionários públicos que trabalham, se dedicam à sua função, por outro, existem diversos indivíduos que a exercem sem o mínimo esforço. Essa realidade está presente na gestão do município, do estado e/ou da União em

escalas diferenciadas, assim como nas empresas privadas e nas chamadas entidades do Terceiro Setor.

Por sua vez, o Estado sofre a descredibilização viabilizada pelas ações da grande mídia que, ao divulgar a má gestão de alguns que administraram em causa própria, sem demonstrar compromisso e interesse com as necessidades da população, o fazem de forma generalizada. Em alguns casos, isso ocorre de forma pouco ética e cuidadosa com os interesses nacionais.

Nesse sentido, a perspectiva neoliberal intenta implementar uma política de gestão ao estabelecer critérios que possibilitem que todos sejam cobrados e que o Estado produza resultados considerados satisfatórios e que atenda às necessidades da população. Os conceitos de eficiência, eficácia, efetividade e economicidade são genuinamente neoliberais e fazem parte da Administração Pública.

Chiavenato (2011) explica que a eficiência é fazer a coisa certa, no tempo devido e sem erros, utilizando-se somente dos recursos necessários – pode-se dizer que o antônimo de eficiência é o desperdício de recursos. Por sua vez, eficácia é fazer, atingir o objetivo proposto, alcançar metas, acertar o alvo com precisão; então, é a capacidade de fazer a coisa certa, na hora certa, do jeito certo.

A eficiência no ambiente de trabalho pode ser vista como o tempo necessário para se executar uma determinada tarefa. Gestores e funcionários eficientes, utilizando estratégias que economizam tempo, completam tarefas no menor tempo possível e utilizando a menor quantidade de recursos disponíveis, enquanto que gestores e funcionários ineficientes costumam tomar o caminho mais longo para executar determinada tarefa, o que demanda mais tempo e utilização de recursos. [...] A eficácia por sua vez mede o nível de resultados das ações executadas pelos gestores e funcionários, que são considerados eficazes no âmbito organizacional quando conseguem obter ótimos resultados no seu ambiente de trabalho (CHIAVENATO, 2011, P. 49).

As políticas públicas são mais do que ações localizadas que necessitam de aspectos técnicos. Na maioria das vezes, fazer a coisa “certa” demanda tempo, burocracia, profissionais capacitados e um conjunto de ações que limitam as possibilidades do Estado. Neste, os processos são quase sempre longos: há um conjunto de procedimentos, normas e orientações que precisa ser seguido para cumprir a lei.

Por outro lado, as OSCs estão impregnadas da ideologia do mercado que visa resultados rápidos, quantificações que, por vezes, trazem poucos resultados na vida prática. Há OSCs que precisam se adequar a essa metodologia de trabalho quando participam de um edital voltado a executar uma ação social junto a seu público. Como a limitação financeira é grande, a maioria das organizações sociais brasileiras se submete a editais que possuem metodologias rigorosas de quantificação, mensuração de dados a partir da eficácia e eficiência da aplicação dos recursos para o alcance dos resultados.

Outro elemento importante na Administração Pública é a economicidade que prima pela gestão dos recursos escassos, a fim de garantir otimização das ações e alcançar seus objetivos. Nas OSCs, esse elemento está fortemente presente na gestão, com o escopo de garantir sucesso nos projetos de emancipação social promovidos pelas ações sociais.

O princípio da economicidade, inobstante sua autonomia no texto constitucional, é abrangido pela ideia de eficiência. A economicidade corresponde a uma análise de otimização de custos para os melhores benefícios. A economicidade é, assim, uma das dimensões da eficiência. [...] a eficiência administrativa encerra um vetor para a ação administrativa, devendo ser entendida como a busca da otimização da gestão com vistas à consecução dos melhores resultados com os menores custos possíveis (BINENBOJM, 2008, p. 346).

Percebe-se que o princípio da economicidade é mais limitado que o da eficiência, no que se refere às ações sociais, pois a economicidade sugere que se invista o mínimo possível para se alcançar tal resultado. Com o mínimo de gastos, a eficiência e a eficácia das ações ficam comprometidas – a menor onerosidade contradiz o alcance dos resultados da eficácia, na medida em que limita as ações administrativas pelos recursos escassos.

Apesar de polêmico e possibilitar inúmeras interpretações, o princípio da economicidade é considerado importante elemento para se desenvolver as políticas públicas, bem como ampliar as ações de transformação na sociedade.

a. Régis Fernandes de Oliveira explica que “economicidade diz respeito a se saber se foi obtida a melhor proposta para a efetuação da despesa pública, isto é, se o caminho perseguido foi o melhor e mais amplo, para chegar-se à despesa e se ela fez-se com modicidade, dentro da equação custo-benefício.”

- b. Fernando Rezende, dissertando sobre a natureza político-econômica das despesas públicas, estatui que “além da quantificação dos recursos aplicados em cada programa, subprograma ou projeto, a efetiva implantação do orçamento-programa depende, ainda, da aplicação de métodos apropriados para a identificação de custos e resultados, tendo em vista uma correta avaliação de alternativas. No caso de empreendimentos executados pelo setor privado, a escolha entre alternativas para atingimento dos objetivos do grupo é, normalmente, feita mediante comparações entre taxas de retorno estimadas para cada projeto, com a finalidade de estabelecer qual a alternativa que oferece os melhores índices de lucratividade. No caso de programas governamentais, o raciocínio é semelhante, recomendando-se, apenas, substituir a ótica privada de avaliação de custos e resultados (lucros) por uma abordagem que procure revelar os custos e benefícios sociais de cada projeto. Nesse caso, ao invés do critério de seleção referir-se à maximização de lucros, refere-se à maximização do valor da diferença entre benefícios e custos sociais”.
- c. Ricardo L. Torres, por sua vez, afirma que o “conceito de economicidade, originário da linguagem dos economistas, corresponde, no discurso jurídico, ao de justiça.” Implica “na eficiência na gestão financeira e na execução orçamentária, consubstanciada na minimização de custos e gastos públicos e na maximização da receita e da arrecadação”. Por fim, conclui que é, “sobretudo, a justa adequação e equilíbrio entre as duas vertentes das finanças públicas.”
- d. A Fundação Getúlio Vargas de São Paulo concluiu que “economicidade tem a ver com avaliação das decisões públicas, sob o prisma da análise de seus custos e benefícios para a sociedade, ou comunidade a que se refere”(TORRES, 1991, p. 2).

A eficácia, a eficiência, a efetividade e a economicidade são princípios fundamentais da Administração Pública presentes no Estado brasileiro. Por meio dessas ferramentas, o Estado consegue estabelecer uma relação de governança mais centralizada, em que o poder se volta ao controle e gerencialismo. Nessa perspectiva neoliberal, o poder é instrumentalizado para o esquadrinhamento das ações e das relações humanas.

Dessa forma, o neoliberalismo centrado nos aspectos econômicos usa o fator humano para manipulação e exploração, de tal forma que a pobreza representa o desamparo em relação às oportunidades – o neoliberalismo interpreta esse fato como uma chance de explorar os nichos comerciais para maximização de ganhos econômicos. Diante disso, a condição social se torna instrumento de exploração e manutenção do poder e *status quo* do Estado, que não prima pela educação e transformação social da realidade brasileira.

No ideário neoliberal compreende-se que o estado que ao primar pelas políticas públicas sociais, o faz no sentido de transformar a pobreza um espaço de oportunidade, ou seja, um nicho de mercado incorporados pelo gerencialismo a ser explorado a partir de princípios mercadológicos como, eficácia, eficiência, qualidade, excelência, produtividade, efetividade e competitividade. Esses termos são legitimamente instrumentalizador da vida humana e suas possibilidades, no qual as relações de poder contribuem para as mudanças e transformações no controle estatal que prima pelos resultados em escala mercadológica. O novo gerencialismo se caracteriza ainda pela busca de um modelo de gestão e organização centrado nas pessoas, pois acredita que o sistema de controle burocrático possui uma morosidade inerente aos seus processos, o que os tornam demasiadamente onerosos e pouco eficientes (BALL, 2011).

As ações sociais de grande parte das OSCs nascem de um ideal, um desejo humano de transformação social que, na maioria das vezes, está embebida pelas ideias do neoliberalismo. Elas são marcadas pela exploração, e o público da ação social se torna instrumento de uma perspectiva de empoderamento social que passa por exploração da pobreza e mínimos sociais que cercam a pessoa e a comunidade. A pobreza se torna comércio; a comunidade, um nicho de possibilidades; e as pessoas, agentes multiplicadores das ações de poder que garantem o gerencialismo exploratório da vida humana.

2.4 Biopolítica e relações de poder

Desde que o homem se organizou em grupos e em sociedade, sempre houve poderes e estruturas que regulamentavam e organizavam a vida humana. Essa forma de controle e gestão da vida humana moderna recebe o nome de biopolítica, termo atribuído ao pensador sueco Rudolf Kyellen (1905) e utilizado pela primeira vez em 1974, por Michel Foucault, na palestra intitulada *O Nascimento da Medicina Social* na Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ) (CASTRO, 2009).

O conceito de biopolítica problematizado por Foucault, na palestra proferida no Rio de Janeiro, ganhou fôlego e foi tema de livros e cursos ministrados no Collège de France, intitulados *Em Defesa da Sociedade* (1975-1976), *Segurança, Território e População* (1977-1978) e *Nascimento da Biopolítica* (1978-1979), em que o referido autor dá a importância e a amplitude a esse termo, um neologismo que permite pensar a vida em todas as suas possibilidades. Biopolítica é uma

expressão empregada por Foucault para descrever a maneira pela qual o poder tende a se modificar.

As práticas disciplinares utilizadas antes visavam orquestrar e governar o indivíduo, tendo como alvo o conjunto dos indivíduos, a comunidade e a população. “A biopolítica é a prática de biopoderes”, ou seja, a vivência de poder é intrínseca às relações humanas que se tornam produto e objeto do poder. No biopoder, a população é tanto alvo como instrumento em uma relação de poder (FOUCAULT, 2013, p. 81).

Desse modo, as disciplinas, a normalização por meio da medicalização social, a emergência de uma série de biopoderes e a aparição de tecnologias do comportamento formam uma configuração do poder que, segundo Foucault (2013), ainda é nossa. Todas as relações de poder podem ser percebidas e compreendidas a partir de um determinado grupo social que vive em um período histórico e tem um território limitado. Dentro desse território, em seu espaço e tempo, é preciso entender as condições históricas e materiais que implicam, contribuem e incitam a manutenção do poder.

O poder é necessário para gerir as relações humanas, à medida que contribui para o entendimento, a divisão de tarefas e a ordenação jurídica do Estado. Paradoxalmente, para favorecer a humanidade, torna o homem escravo dos outros e de si mesmo. Quando instrumentalizado por governo, capital e/ou qualquer outro ente que o detém e o manipula a seu favor, torna-se perigoso. Todo poder é disseminado e desenvolvido em uma sociedade que, por sua vez, é constituída de pessoas que formam um povo, que constituem um Estado com soberania, liberdade e segurança (FOUCAULT, 2013).

Ademais, o poder permeia todas essas relações. Nas palavras de Foucault (2014, p. 17), “o poder é algo que se exerce, que se efetua, que funciona”, sendo exercido nas relações; sem elas, ele rigorosamente não existe. No campo da educação, falar sobre políticas públicas é pensar o papel do Estado que, por vezes, assume sua responsabilidade, bem como suas negligências que, com frequência, são transferidas às OSCs nas mais diversas áreas.

Pensar, discutir, debater a implementação de políticas públicas de impacto socioeducacional, em parceria com as OSCs, é de sua importância para avaliar as implicações e imbricações das relações de poder. O poder está sedimentado no bojo da sociedade, nas políticas públicas que determinam direta e indiretamente a vida

humana. Até o fim do século XVIII, a sociedade era coagida e sofria duramente no cadafalso²⁷; no entanto, ela evoluiu, assim como as formas de poder que gerenciam e esquadrinham a sociedade humana.

Com essas evoluções, as compreensões e o uso do poder também se alteraram. Entretanto, suas bases permanecem alicerçadas ao perceber que ele possui um fim em si mesmo, à medida que está presente em todas as relações e se estabelece a partir dos propósitos subjetivos de quem o detém e/ou o utiliza. Segundo Foucault (2014), o poder sempre esteve presente na história da humanidade, nunca acabou e jamais acabará enquanto houver pessoas no mundo.

Com a escolha pela história, literatura e suas implicações sociais, políticas, econômicas e morais, Foucault desaponta sua família tradicional de médicos para iniciar uma trajetória enriquecedora acerca do sujeito e o poder. Para ele, o poder só se exerce sobre “sujeitos livres” enquanto “livres” – entendidos como sujeitos individuais e/ou coletivos que têm diante de si um campo de possibilidades em que diversas condutas, reações e modos de comportamento podem acontecer.

Sob esse viés, Foucault (2014) apresenta a economia do poder transfigurada da modernidade, em que a “tecnologia do corpo social” engendra as forças e as formas de poder a partir da realidade material. Nesse caso, o corpo é biopolítico e totalmente instrumentalizado na perspectiva educativa neoliberal.

Minha hipótese é a de que com o capitalismo não se deu a passagem de uma medicina coletiva para uma medicina privada, mas justamente o contrário; que o capitalismo, desenvolvendo-se em fins do século XVIII e início do século XIX, socializou um primeiro objeto, que foi o corpo na qualidade de força de produção, força de trabalho. O controle da sociedade sobre os indivíduos não se opera simplesmente pela consciência ou pela ideologia, mas começa no corpo, com o corpo. Foi no biológico, no somático, no corporal que, antes de tudo, investiu a sociedade capitalista. O corpo é uma realidade biopolítica. A medicina é uma estratégia biopolítica (GADELHA, 2009, p.83).

O exercício do poder acontece com o humano na perspectiva plural, ou seja, ocorre em (e na) relação com o outro, o diferente, o diverso, no sentido de estabelecer uma relação de organicidade e proteção da vida. Foucault (2014, p. 243) cita que:

²⁷Cadafalso é o espaço do sofrimento, um palco erigido na praça para realizar a punição pública por um determinado crime na Idade Média.

[...] o poder é um conjunto de ações sobre ações possíveis que se dá nas relações produtivas, o poder opera sobre o campo de possibilidade onde se inscreve o comportamento dos sujeitos ativos, onde ele incita, induz, desvia, facilita ou torna mais difícil, amplia ou limita, toma mais ou menos provável, seja no limite ou não, ele coage ou impede absolutamente, mas é sempre uma maneira de agir sobre um ou vários sujeitos ativos, e o quanto eles agem ou são suscetíveis de agir.

Nesse aspecto, Foucault (2014) propõe um debate crítico acerca do poder, categoria que sempre esteve presente na história da civilização. Entende-se, neste estudo, que o poder é sempre uma relação estabelecida entre diferentes possibilidades, e não somente as ações do governo. Nas relações entre as OSCs e o Estado, verifica-se a reprodução da disciplinarização dos atendidos, ou seja, do público da instituição social por meio da construção e manutenção de corpos dóceis e codificáveis manipuláveis em vários aspectos. Em cada tipificação dos serviços prestados a comunidade possui uma forma adequada de desenvolver suas ações, o que esquadrinha os espaços, calcula gestos e aumenta habilidades, seja por meio de ações educativas ou práticas gestoras gerencialistas.

Algumas OSCs tornam os elementos gerencialistas uma realidade social. O poder disciplinarizador forja sua mecânica própria, que visa acompanhar “o homem-corpo desde seu nascimento até sua morte, escolas, fábricas, asilos, uma capilarização do poder em todos os níveis da sociedade, que buscava anotar, esquadrinhar, deslocar, utilizar e vigiar os indivíduos em todos os momentos de sua vida”. Assim se estabelece no corpo um elo coercitivo entre a aptidão aumentada e a dominação acentuada (FOUCAULT, 2007, p.119).

Dentre as possibilidades, uma advém das relações de poder presentes nas OSCs entre si e com o Estado. Portanto, pretende-se pensar como as OSCs se relacionam com o Estado nessa perspectiva. Pergunta-se, então: Tais relações estariam fundamentadas apenas na manutenção das OSCs, seja por meio de financiamento e/ou pelo estabelecimento de parcerias que legitimem as ações educacionais não formais? As OSCs apresentam-se como oportunidades de garantias de direitos?

Como essa situação traz oportunidades, há também situações complexas no campo prático das OSCs, haja vista que, ao partir da prerrogativa de garantia de cidadãos que, por vezes, são negligenciados pelo Estado ou por demandas

estabelecidas em alguns setores da sociedade, há um aprofundamento ou um disfarce desses aspectos. Tal perspectiva é um tanto quanto paradoxal, como veremos no segundo capítulo, às OSCs e ao Estado, pois as OSCs, em sua maioria, são instituições de natureza privada que, em parceria com o Estado, instituição pública, oferece serviços públicos.

Nessa relação de natureza privada com prestação de serviços públicos, as OSCs precisam se adequar a inúmeros requisitos estabelecidos pelo Estado. Para atender a essas demandas e honrar as parcerias, sucumbem a propósitos alheios que, explícita e/ou sutil e implicitamente, as fazem agir em um controle que vai além da natureza jurídica primeira. Nesse processo, transformam a missão, a visão, os valores e a identidade organizacional não por livre e espontânea vontade, mas para garantir maior efetividade das ações, voltando-se à garantia de recursos do Estado e/ou de empresas, em nome do empoderamento e da transformação social.

A gestão social nas OSCs depende de uma legislação que ofereça segurança jurídica e respalde o Estado e as próprias organizações acerca do mau uso dos recursos públicos por instituições não idôneas e despreparadas que se utilizam de prerrogativas e benefícios da constituição jurídica de OSCs. Com total descompromisso, elas mancham a história construída com ações sociais relacionadas à transformação social por intermédio de organizações sociais sérias ao longo dos anos.

No capítulo seguinte, as tratativas se centram nas interlocuções das relações de poder estabelecidas no bojo das OSCs em suas relações com os poderes municipal, estadual e federal, na promoção de ações de empoderamento e transformação social.

CAPÍTULO II

AS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL E SUAS INTERLOCUÇÕES COM O EMPODERAMENTO SOCIAL

As nossas cidades são uma malha política. A água que bebemos, o ar que respiramos, a segurança de nossas ruas, a dignidade de nossos pobres, a saúde de nossos velhos, a educação de nossos jovens e a esperança para nossos grupos minoritários tudo está em estreita ligação com as decisões políticas tomadas na Prefeitura, na Capital do Estado ou no Distrito Federal.

(DEUTSCH, 1982).

Empoderar implica, essencialmente, a obtenção de informações adequadas, um processo de reflexão e tomada de consciência quanto à sua condição atual, uma clara formulação das mudanças desejadas e da condição a ser construída. A estas variáveis, deve somar-se uma mudança de atitude, que impulse a pessoa, grupo ou instituição para a ação prática, metódica e sistemática, no sentido dos objetivos e metas traçadas, abandonando-se a antiga postura meramente reativa ou receptiva.

(SCHIAVO; MOREIRA, 2005, p. 59)

Este capítulo tem o objetivo de apresentar o contexto social, as relações de poder e as interlocuções de garantias de direitos pleiteadas OSCs que passaram a ser representadas usualmente pelas ONGs, sigla que representa qualquer entidade²⁸ comunitária que não tem nenhum vínculo com o governo, seja municipal, estadual ou federal. Esse termo passou a ser usado pela Organização das Nações Unidas (ONU) a partir da década de 1940/50, ao tratar das OSCs sem vínculos com determinado governo.

As OSCs têm sua gênese na antiguidade, sendo uma forma organizada da expressão humana de altruísmo. Elas são frutos de iniciativas sociais de pessoas interessadas a suprir uma demanda da sociedade e que podem se tornar empresas, chamadas de Terceiro Setor, custeadas direta e/ou indiretamente pelo governo para

²⁸Entidade é uma organização com existência jurídica, em outras palavras é uma Pessoa Jurídica.

o atendimento das demandas sociais e, que, por vezes, se tornam instrumentos de dominação e manutenção de poder.

Segundo Santos (2007, p.9), a Assistência²⁹, ao contrário do que muitos pensam, é uma prática bastante antiga na humanidade. Com outra nomenclatura, ela surgiu e vem se desenvolvendo como um produto da civilização na qual está inserida. “Pode-se destacar que nas sociedades primitivas, ajuda aos mais necessitados era prestada pelas famílias aos indivíduos pertencentes à mesma tribo ou clã, face ao vínculo afetivo, aos costumes e as crenças”. Para Ander Egg (1995, p.66-67), nas “sociedades primitivas, a ajuda aos mais necessitados era prestada pelos indivíduos pertencentes à mesma tribo ou clã, considerando-se seus vínculos afetivos, seus costumes e crenças em comum”.

O trabalho de assistência social também esteve atrelado à religiosidade e à questão humanitária. Na Antiguidade, as motivações encontravam suas justificativas na pobreza que era considerada castigo dos deuses – no Império Romano, inclusive, ela era vista como uma realidade que necessitava de ajuda orgânica. Enquanto isso, na Grécia antiga, especificamente em Atenas, a ajuda aos pobres e doentes foi estabelecida pelo Estado a partir da distribuição de farinha, azeite e trigo e de uma espécie de pensão que garantia o mínimo de sobrevivência.

Com o passar do tempo, o cristianismo compreende a assistência social como parte de sua fé e é incorporado na moral cristã. Vieira (1973, p.20) destaca que a “caridade era um meio para alcançar méritos para a vida eterna; ser pobre ou doente não constituía castigo, mas consequência da imprevidência individual”.

Santos (2007) salienta que o cristianismo assumiu o trabalho social por meio de uma legião de confrarias criadas para atender às demandas sociais da época. As confrarias religiosas atraíam inúmeros fiéis que, imbuídos do espírito humanitário, se dedicavam à ação social.

Durante toda Idade Média, a Igreja detinha o privilégio de administrar as obras de caridade e as campanhas religiosas através dos diáconos e diaconisas. As Obras Sociais que funcionavam nos conventos e mosteiros, não eram suficientes para atender aos males sociais da época, surgindo, portanto, congregações religiosas destinadas à prestação da Assistência Social. Várias instituições

²⁹Segundo a Lei Orgânica da Assistência Social (Lei 8742, de 07/12/1993) a Assistência Social é direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativas pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas.

privadas de caridade surgiram além daquelas criadas pela Igreja. No século XIV na França, foi criada a associação Damas de Caridade, com o objetivo de prestar socorro aos pobres e doentes. Posteriormente, São Vicente de Paula³⁰ cria as Filhas de Caridade, recrutando camponesas que estivessem disponíveis para prestar serviços aos pobres (SANTOS, 2007, p. 15).

Com essa postura, o cristianismo se torna referência no trabalho social, no sentido caritativo e paternalista. As Damas da Caridade representam a perspectiva caritativa em que apenas havia preocupação de suprir as demandas físicas mínimas da pessoa. Assim, o trabalho social é resultado de uma prática social ligada à fé: o maior beneficiado com a ação é quem a realiza e, não necessariamente, o destinatário dela.

Na atual conjuntura, as OSCs têm ampliado suas ações³¹. De acordo com os dados publicados em 2010 pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, existem 290.692 fundações privadas e associações sem fins lucrativos no país. Atualmente, a Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais tem 226 afiliados. O Grupo de Institutos, Fundações e Empresas possui 130 integrantes e os categoriza em fundações e institutos empresariais, fundações e associações familiares, independentes e comunitárias, além de empresas. Segundo Viana, os afiliados do GIFE investem anualmente 2,2 bilhões de reais em projetos sociais, culturais e ambientais (BRASIL/IBGE, 2008).

Esses movimentos sociais representam outro segmento, muito mais numeroso e com menos recursos financeiros, e reúnem associações de moradores e de classe, a maioria informal. As demandas sociais se tornam nichos de negócios lucrativos estrategicamente organizados no desenvolvimento de tecnologias sociais para a resolução de problemas complexos. Viana (2015, p.23) enumera sete papéis das organizações sociais que retratam a nova ordem das ONGs nos dias atuais:

O primeiro papel das organizações não governamentais é se tornarem centros de inovação e criatividade no desenvolvimento de soluções para problemas complexos. Ao contrário dos governos, as ONGs são menos burocráticas e mais flexíveis. Ao contrário das empresas privadas, têm menos medo dos riscos financeiros e são mais propensas a experimentar. Soma-se a isso o fato de terem mais

³⁰De acordo com Vieira (1973, p.24), São Vicente foi um sacerdote, filho de uma família camponesa das Landes no sul da França. Criou as instituições Damas de Caridade e Filhas de Caridade no século XVI na França.

³¹ Em artigo publicado na revista Carta Capital no dia 14 de setembro de 2015, por Virgílio Viana intitulado "O papel das ONGs no século XXI", que trata sobre as novas demandas das organizações sociais, bem como a maneira flexibilidade com que trata as novas questões da ordem social.

jovens nas suas equipes, o que permite um diálogo mais fácil com a inovação e o espírito de mudança.

O segundo papel das organizações é a articulação de parcerias trissetoriais, a envolver também governos e empresas. Essas parcerias serão fundamentais para resolver os complexos problemas dos tempos modernos. Parcerias trissetoriais representam a tônica do pensamento das instituições multilaterais globais. Situa-se aqui o conceito de valor compartilhado, de grande importância nesse contexto.

O terceiro papel é o de aproximar as instituições de ensino, pesquisa e inovação tecnológica do mundo real. Essas instituições tendem a se distanciar da realidade e se isolar de forma autocentrada. Contribuem menos do que poderiam, dado o seu elevado nível de qualificação acadêmica e técnica.

O quarto papel é o de denunciar os problemas e incomodar os tomadores de decisão, tanto nos governos quanto nas empresas. A maior liberdade, jovialidade e inquietude das ONGs torna-as mais capazes de apontar a corrupção, o abuso aos direitos humanos, as injustiças sociais e as tragédias ambientais.

O quinto papel é o de contribuir para o aumento da eficiência das políticas públicas. Os governos são cada vez mais cobrados pela baixa qualidade dos serviços prestados. A máquina pública é caracterizada pela ineficiência e pela dificuldade de inovação. As organizações não governamentais podem prover análises inovadoras, articular a contribuição das instituições de pesquisa e experimentar soluções inovadoras em escala piloto.

O sexto papel é o de contribuir para a cooperação em redes de conhecimento, inovação e ação, com especial atenção para a cooperação Sul-Sul entre países. A revolução tecnológica aumentou brutalmente a conectividade global. As organizações não governamentais possuem um perfil mais flexível e dinâmico para animar redes de inovação e intercâmbio de soluções.

O sétimo papel é o de alimentar a utopia. As crises globais, especialmente aquelas associadas às mudanças climáticas e conflitos armados, colocam uma nuvem de desesperança no ar, alimentando angústia, apatia e alienação, especialmente entre os jovens. As organizações não governamentais podem servir como vetores de esperança e criação de um senso de propósito na vida dos indivíduos.

Viana (2015) e Gohn (1997) asseveram que os sete papéis supracitados apontam para a imprescindibilidade de valorização do papel das ONGs no futuro da sociedade em uma perspectiva mercadológica. Para tanto, deve-se utilizar o papel estratégico para galvanizar a energia necessária e desenvolver soluções inovadoras para os complexos problemas e desafios sociais do final do século XX e início do XXI.

Para Gohn (2000), as novas estratégias de parcerias entre as OSCs e o Estado, em função dessa nova etapa do processo de acumulação capitalista, fazem com que o Estado transfira parte da responsabilidade de suas ações para a iniciativa

privada. Nesse sentido, a relação Estado-sociedade passa a ser construída num espaço ocupado por uma série de instituições entre o mercado e o Estado, denominado como esfera pública não-estatal, que abarca um conjunto de OSCs que atuam no desenvolvimento de projetos, na prestação de serviços sociais e na assessoria a organizações populares de defesa de direitos – tal ação se relaciona à desregulamentação do papel do Estado na economia e na sociedade.

Na transferência de parte da responsabilidade do Estado para as comunidades organizadas, em ações de parceria com as ONGs surgem demanda e oportunidade novas de contratação de profissionais capacitados. Para atender a essa nova realidade das ONGs, são necessários profissionais que tenham perfil social e que, em suas ações, busquem mais que a remuneração, como a transformação e o empoderamento humano e social na perspectiva colaborativa³² e de co-construção. Com essa ideologia social são contratados pedagogos, assistentes sociais, psicólogos, administradores, analistas fiscais e contábeis, técnicos da informação, médicos, dentistas, botânicos, veterinários etc., conforme as demandas da instituição, na expectativa de profissionalizar o Terceiro Setor.

3.1 Estado e as Organizações da Sociedade Civil

Na metade do século XIX, expressão total do liberalismo, o Estado Mínimo, que estava limitado às ações de proteção, defesa e construção de obras públicas, inicia seu postulado. Nele, trabalha para o fortalecimento de um modo de gestão que omitia as responsabilidades sociais e não garantia a proteção social constituída por direito.

³²A atividade co-laborativa (o trabalho colaborativo) pode converter-se em poderoso recurso metodológico para a implementação de empreendimentos pedagógicos à distância na/em Rede. Para Crook (1998) a (1) articulação, o (2) conflito e a (3) co-construção são os três princípios cognitivos dos trabalhos colaborativos. O primeiro refere-se à necessidade do sujeito de organizar, justificar e declarar suas ideias para todo o grupo - e ser adequadamente interpretado e compreendido pelo e-coletivo. Já o conflito relaciona-se mais aos desacordos entre os participantes, que provocam variados movimentos discursivos e múltiplas negociações, solicitando esforços do e-coletivo para gerenciá-los. E finalmente a co-construção que diz e quer dizer do benefício cognitivo de uma “aprendizagem cooperativa” (aprendizado co-laborativo) para a gênese e desenvolvimento de uma cognição socialmente compartilhada. No grupo colaborativo todo o conhecimento é construído conjuntamente e negociado, havendo um fluxo de comunicação bidirecional contínuo. Enquanto no grupo cooperativo a comunicação pode ser unidirecional, isto é, quando algum aluno assume um papel de expertise, explicando determinadas ideias ao grupo, e em outros momentos é multidirecional, quando os membros do grupo buscam alternativas e tomam decisões. Na cooperação se produzem consultas sobre o feito de cada um e a colaboração vai se fazendo conjuntamente segundo Espinosa (2003, p. 110-111).

O surgimento do Estado de Bem-Estar Social ou Estado Assistencial garante padrões mínimos de educação, saúde, habitação, renda e seguridade social aos cidadãos. Nesse modelo, o Estado tem como objetivo intervir nas desigualdades sociais, garantindo aos cidadãos a oportunidade de acesso a certos serviços e benefícios mínimos, de modo a evitar qualquer desordem política e social. Desenvolve-se o capitalismo e, simultaneamente, incide-se sobre as demandas do trabalho.

O Estado de Bem-Estar vai desenvolver políticas sociais que visam à estabilidade no emprego, políticas de rendas com ganhos de produtividade e de previdência social, incluindo seguro desemprego, bem como direito à educação, subsídio no transporte etc (FRIGOTTO, 2010, p.75).

No *Welfare State*, que tem em seu bojo a articulação do próprio desenvolvimento do capital, deve-se regular à economia de mercado com o propósito de assegurar o pleno emprego e prover serviços sociais universais a partir de uma rede de serviços assistenciais. O Estado, ao mesmo tempo em que regula as atividades do mercado, precisa prover o acesso aos bens e serviços.

Para Faleiros (1986, p. 31), “o cidadão pobre tem apenas certos direitos iguais aos ricos, porém, para manter sua subsistência e o processo de produção de riquezas, é preciso que seja trabalhador, isto é, que venda sua força de trabalho ao capitalista”, o que exige uma análise mais detalhada das relações entre a economia e as práticas sociais. O *Welfare State* é suplantado pelo Estado Keynesiano, mas apresenta benefícios aos menos favorecidos – desempregados, inválidos, crianças e idosos –, ao prever aposentadoria e acatar demandas no campo da saúde, educação e melhores salários.

No Estado Keynesiano, os trabalhadores se organizam e, por meio de suas lutas, contribuem para negociações que tragam benefícios mais visíveis do ponto de vista dos direitos sociais. Como afirma Sposati (2002, p. 115-116):

[...] ele assumiu progressivamente as funções de reprodução da força de trabalho (educação, saúde, habitação, transporte, previdência), produziu maior equidade social, expandiu a demanda de consumo dos bens produzidos pela economia capitalista, assim como processou a difusão uniformizante do consumo de massa.

Segundo Santos (2007), na década de 1960, esse modelo se enfraquece por não atender às demandas da nova ordem mundial. O conjunto das transformações econômicas revela um Estado marcado por uma contínua crise, pelo gasto excessivo e pela pouca arrecadação de recursos.

Surge a perspectiva neoliberal que prevalece até os dias atuais. Ela favorece a fragmentação da sociedade em grupos de interesses, formulação e implantação de políticas públicas seletivas e descentralizadas, redução dos gastos públicos na função de Proteção Social e transferência das responsabilidades sociais para as organizações filantrópicas do Terceiro Setor, de modo a tornar complexa e efetiva a busca pelos direitos sociais.

O objetivo da ideologia neoliberal é fragmentar ainda mais as políticas públicas, desuniversalizar e assistencializar as ações via corte dos gastos sociais, ao mesmo tempo em que enfraquece o poder de luta e reivindicação da classe trabalhadora. Os neoliberais utilizam as políticas sociais como meio de alienar a classe subalterna, no que se refere à aceitação das políticas como doações e não como direitos conquistados. Nesse sentido, a política social perde seu caráter universal submetendo os usuários a intermináveis processos seletivos, ou seja, além de comprovarem sua necessidade, devem ainda encaixar-se no perfil de desassistido ou necessitado social (SANTOS, 2007, p. 7).

Nesse contexto, as OSCs e as ONGs ganham espaço para sua atuação numa conjuntura sociopolítica em que o Estado negligencia suas ações e transfere, em alguns aspectos, a responsabilidade de gestão das ações sociais a terceiros que, estrategicamente, são mais efetivos e se sujeitam às regras da Administração Pública para desenvolverem, por exemplo, ações sociais junto a populações ribeirinhas, quilombolas, dentre outras.

Há, porquanto, o fortalecimento e a divulgação da possibilidade de se operar por meio do terceiro setor. A partir da ação e tomada de consciência de grupos de cidadãos com interesses específicos, eles decidem se reunir para deliberar sobre a realidade em que vivem, bem como exigir que o Poder Público promova ações concretas para transformar o espaço social. Por meio dessas organizações autônomas, a cidadania ganha voz e as pessoas encontram espaços para exercer uma política não partidária, lutar por causas e conquistar seus direitos.

Nas OSCs, muitos cidadãos se capacitam e se engajam em causas sociais, especialmente jovens. Muitas delas contribuem para promover um modelo de

desenvolvimento sustentável e combater a pobreza e as desigualdades de todo tipo. Ao serem expressão da vontade de cidadãos e trabalharem diretamente com eles, as organizações conhecem a realidade, estudam alternativas e criam metodologias socioambientais inovadoras. Muitas políticas públicas e ações governamentais de grande impacto social foram criadas, testadas e consolidadas pelas OSCs, promovendo a integração entre a vontade da população e o Estado, como o apoio às demandas sociais nas áreas de meio ambiente, pessoas com deficiência, populações indígenas, quilombolas e ribeirinha que estão distantes dos grandes centros, onde quem chega são ONGs, igrejas, Pastoral da Criança e APAES.

Um dos parâmetros para a constituição de uma OSCs é a Declaração Universal dos Direitos Humanos, sobretudo o artigo 20 que, no inciso I, garante que “todo o homem tem direito à liberdade de reunião e associação pacíficas”. A Constituição Federal de 1988, em seu art. 5º, inciso XVII a XXI, mostra que:

[...] é plena a liberdade de associação para fins lícitos, vedada a de caráter paramilitar; a criação de associações e, na forma da lei, a de cooperativas independem de autorização, sendo vedada a interferência estatal em seu funcionamento; as associações só poderão ser compulsoriamente dissolvidas ou ter suas atividades suspensas por decisão judicial, exigindo-se, no primeiro caso, o trânsito em julgado; ninguém poderá ser compelido a associar-se ou a permanecer associado; as entidades associativas, quando expressamente autorizadas, têm legitimidade para representar seus filiados judicial ou extrajudicialmente.

Os grupos sociais que se organizam têm direitos de participação política, direta e indireta. Eles estão previstos no art. 25 do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (Decreto nº 592, 6.7.92) e no art. 23 da Convenção Americana de Direitos Humanos (Decreto nº 678, 6.11.92) que, nos termos do art. 5, §2º da Constituição Federal, são reconhecidos também como direitos fundamentais.

Com base nesses elementos jurídicos, a sociedade civil tem total liberdade para se organizar em prol de uma determinada causa social. Segundo a Plataforma da Sociedade Civil, em junho 2012, o relator especial da ONU sobre Liberdade de Reunião Pacífica e Liberdade de Associação reafirmou que os direitos à liberdade de reunião pacífica e de associação desempenham papel decisivo no surgimento e na existência de eficazes sistemas democráticos, uma vez que são favoráveis ao diálogo, ao reconhecimento, ao pluralismo e à abertura de espírito – nessa situação, os grupos minoritários e as opiniões divergentes são consideradas.

Segundo Landim (1998), em geral, as ONGs perseguem benefícios educacionais, sociais, humanitários ou ambientais. Normalmente se iniciam em entidades executoras de projetos humanitários ligados a organizações de solidariedade e de religiosidade. As preocupações dessas instituições estavam centradas na consolidação da democracia e na garantia de direitos; todavia, com o passar do tempo, elas ganharam força e passaram a ser forte instrumento educativo voltado para a conscientização e transformação social.

Por meio de organismos internacionais como Organização das Nações Unidas, Organização dos Estados Americanos, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe, Banco Interamericano de Desenvolvimento, Fundo Monetário Internacional, ações sociais foram financiadas e implementadas com a perspectiva neoliberal de eficiência e eficácia.

Os organismos internacionais foram fomentadores de ações não governamentais que envolviam grande contingente de pessoas e traziam resultados pertinentes à vida em comunidade. Ao suprirem as demandas do Estado, as ações foram chamadas pela ONU de ONG, ou seja, Organização Não-Governamental que promove o bem-estar e a justiça social. Em 1991, seguindo a linha social da ONU, a Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais (ABONG) apresenta, no art. 2º do seu estatuto, a seguinte definição para as ONGs:

[...] são consideradas Organizações Não-Governamentais – ONGs, as entidades que, juridicamente constituídas sob a forma de fundação, associação e sociedade civil, todas sem fins lucrativos, notadamente autônomas e pluralistas, tenham compromisso com a construção de uma sociedade democrática, participativa e com o fortalecimento dos movimentos sociais de caráter democrático, condições estas, atestadas pelas suas trajetórias institucionais e pelos termos dos seus estatutos (ABONG, 2013, p.5).

Além desse e de outros conceitos que surgem para definir as organizações não-governamentais, destacamos o que foi formulado pela Comissão sobre Governança Global, por ser um pouco mais abrangente.

As ONGs constituem um grupo diverso e multifacetado. Suas perspectivas e suas áreas de atuação podem ser locais, regionais ou globais. Algumas se dedicam a determinadas questões ou tarefas; outras são movidas pela ideologia. Algumas visam ao interesse

público em geral; outras têm uma perspectiva mais estreita e particular. Tanto podem ser pequenas entidades comunitárias cujas verbas são escassas, como organizações de grande porte, bem dotadas de recursos humanos e financeiros. Algumas atuam individualmente; outras formaram redes para trocar informações e dividir tarefas, bem como ampliar seu impacto (COMISSÃO SOBRE GOVERNANÇA GLOBAL, 1996, p. 192).

A partir de então, as ONGs se tornam referência e se espalham mundo afora. Na América Latina, por sua vez, as OSCs surgem em contextos de regimes autoritários, com uma proposta de ação política emancipadora. Na tentativa de propor um espaço cuja ação cidadã defendesse a garantia de valores democráticos, há negligência do Estado na tratativa de demandas mínimas para o cidadão (KAMEYAMA, 1997). O Estado totalitário, na maioria dos países aliado à massificante presença do cristianismo que tem a alteridade como valor elementar, ofereceu terreno fértil para a proliferação das OSCs legitimadas junto à sociedade latino-americana.

No Brasil, sobretudo no período colonial, seguindo a experiência portuguesa, pessoas em condições de vulnerabilidade e com enfermidades eram atendidas pelas Santas Casas de Misericórdia³³, organizações laicas constituídas a partir de princípios e orientações da Igreja Católica.

Na década de 1930, as pessoas sofreram com a passagem da economia agroexportadora para a industrial, o que ocasionou péssimas condições de vida e de trabalho; porém, nesse período, a classe operária passou a ser reconhecida pelo Estado. Com muito esforço, dedicação e empenho, a classe trabalhadora supera seu jugo e alcança garantias de direitos importantes. As leis sociais, oriundas do

³³A primeira Santa Casa de Misericórdia foi fundada em Lisboa, em 1498, como uma confraria e irmandade com fins piedosos e caritativos. Sua forma de organização e funcionamento foi copiada pelas instituições que foram criadas em todo o império português, continental e ultramarino. As Misericórdias detinham o monopólio da assistência e passaram a constituir o sistema assistencial de Portugal. Eram mantidas com algum apoio da Coroa, mas a maior parte dos recursos era oriunda de doações e testamentos. Esse interesse e apoio da Coroa para a criação de Misericórdias gerou algum conflito com a Igreja, que detinha o poder de referendar as irmandades, por serem vinculadas a ordens religiosas. As Misericórdias, inicialmente, tinham composição heterogênea e paritária entre os de maior e os de menor condição financeira, situação que foi se alterando ao longo do tempo para serem constituídas apenas pela elite local (a exceção é a Misericórdia de Vila Rica, no Brasil, que manteve a composição inicial). As Misericórdias e as Câmaras, órgãos municipais de governo, são instituições características do império marítimo português, “pilares gêmeos da sociedade colonial portuguesa do Maranhão até Macau” e os seus gestores “circulavam entre as mesas das Misericórdias e os cargos da administração pública, com particular destaque para os de poder local” (Abreu, 2001, p. 594).

estado corporativista de Getúlio Vargas (1883-1954), contribuíram para a presença política da classe operária.

Enquanto isso, na década de 1940, a crise mundial do capital foi fator determinante para o posicionamento de Vargas, que regularizou a vida do trabalhador por meio da CLT. Nesse sentido, o Estado acolhe as demandas dos trabalhadores como questão política, de forma a regular e controlar os conflitos sociais.

Na década de 1950, Juscelino Kubitschek (1956-1961) prioriza a economia. A estratégia desenvolvimentista abre as portas para o progresso e aumento das demandas sociais. Nesse período de amplo desenvolvimento, maximizaram-se os conflitos populares resultados dos processos de urbanização e industrialização.

Ademais, na década de 1960, as OSCs ganharam força. Em época de ditadura, de estagnação econômica face ao endividamento externo e de aumento da inflação, o país tinha como perspectiva a recuperação dos direitos e da cidadania da população. Ligadas às agências internacionais e/ou igrejas, essas entidades serviram ao fortalecimento dos movimentos populares e à restauração da democracia no Brasil.

Nos anos iniciais, as OSCs exerciam um papel educativo no qual contribuía para a formação de jovens líderes que pudessem trabalhar para construir uma consciência política maior, que se encontrava em baixa consolidação constitucional em decorrência da ação do Estado totalitário. Como destaca Yazbek (1993, p. 40), “a matriz conservadora e oligárquica, e sua forma de relações sociais atravessadas pelo favor, pelo compadrio e pelo clientelismo, emoldura politicamente a história econômica e social do país, penetrando na política social brasileira”.

Os avanços foram mínimos para as políticas sociais. Entretanto, na década 1970, as ONGs começam a estabelecer certa autonomia em relação ao campo assistencial e filantrópico exercido por igrejas e partidos políticos. A partir de então, surge o papel político-pedagógico dessas entidades que propõem a se tornarem agentes coletivos autônomos, livres para trabalharem em seu benefício e no da coletividade.

Na década de 1980, por sua vez, as OSCs ganham mais notoriedade ao travarem árduo debate público e apresentarem emendas à Constituinte, voltadas para a esfera pública. Elas incorporaram e enriqueceram os debates sociais a partir da experiência adquirida por anos à frente desse trabalho nas áreas de educação,

meio ambiente, assistência social, dentre outras temáticas importantes envolvendo a vulnerabilidade social.

Porém, nos anos 1990, o desafio se torna outro. A meta passa a ser a institucionalização das ONGs e, no bojo dessa discussão, apresentam-se os desafios na constituição de suas estruturas, normas e hierarquias. Nesse período, as OSCs que possuíam atividades amplamente desenvolvidas por força de trabalho voluntário, fundamentadas na solidariedade, no espírito de compaixão e no bem comum, passam a utilizar um quadro de funcionários mais formal. Destacam-se como atores socioeducacionais que, por inúmeras vezes, substituem a negligência do Estado, ou seja, realizam as ações sociais e educativas que ele deveria fazer.

Durante as décadas de 1980 e 1990, o chamado “discurso único” propôs o fim da utopia socialista e, assim, dos embates ideológicos (o “fim da história”), com a hegemonia absoluta do mercado, entendido como entidade quase metafísica. Trata-se de uma retomada da concepção inaugurada por Adam Smith, na Inglaterra, no séc. XIII. Nessa visão, o “mercado” das trocas financeiras e comerciais é visto como harmonizador ou catalisador “automático” de todos os interesses dos indivíduos, o *lócus* principal da conciliação do conjunto de interesses individuais. Porque Adam Smith preconizava a não regulamentação do mercado, foi chamado de “liberal”. Daí a retomada de seus princípios ser conhecida como “neoliberalismo” (NAVES, 2005, p. 565).

Nas décadas de 1970 e 1980, os movimentos sociais e outras entidades representativas da sociedade civil, como a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), a Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC) e a Associação Brasileira de Imprensa (ABI), mantiveram-se associadas, mas evitavam contato com as formas tradicionais de solidariedade (filantropia) e a comunidade empresarial. Na realidade, a proposta era exatamente romper com o chamado “assistencialismo”, considerado um termo pejorativo. Dada a existência do regime militar, também não se pensava em cooperação com o governo; ao longo da década de 1990, a situação mudou.

A redemocratização do Brasil coincidiu com a expansão do neoliberalismo, com sérias implicações na forma como os brasileiros se relacionariam, nos anos seguintes, com as questões relativas à cidadania e ao exercício de seus direitos. A falência do projeto socialista colocou em xeque as propostas da esquerda que, até então, conduzira boa parte das reivindicações dos movimentos sociais. Mas, ao

mesmo tempo, a realidade continuou se mostrando insatisfatória para a maioria da população.

Trezentas e trinta e oito mil Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos – FASFIL existiam oficialmente no Brasil, em 2005. Sua importância é revelada pelo fato de este grupo de instituições representar mais da metade (56,2%) do total de 601,6 mil entidades sem fins lucrativos e uma parcela significativa (5,6%) do total de 6 milhões de entidades pública e privada, lucrativa e não-lucrativa, que compunham o Cadastro Central de Empresas – CEMPRE (BRASIL/IBGE, 2008, p. 22).

As organizações sociais, entidades sem fins lucrativos, são caracterizadas em formas jurídicas como associações e fundações privadas dentre as organizações de ação social na esfera pública. Associação é a união de pessoas físicas ou jurídicas que se organizam para fins não econômicos, sendo uma pessoa jurídica de direito privado. Enquanto isso, a fundação é considerada um fundo autônomo, que tem por finalidade uma ação definida em seus estatutos por seu(s) instituidor(es). De forma geral, é uma instituição caracterizada como pessoa jurídica composta pela organização de um patrimônio, mas que não tem proprietário, titular ou sócios. É uma entidade de direito privado, constituída por ata, dotação patrimonial, intervivos³⁴ e *causa mortis* para determinada finalidade econômica não distributiva, o que, segundo o novo entendimento internacional, indica que é fiscalizada pelo Ministério Público (SINIBREF, 2012).

As fundações, por expressa determinação legal (Código Civil - CC, art. 62, parágrafo 1º), teriam o compromisso de perseguir o bem comum na medida em que a finalidade delas pode ser religiosa, moral, cultural ou de assistência. No Brasil, as entidades conhecidas como ONGs, que não têm fins lucrativos, são constituídas sob a forma jurídica de associações e de fundações privadas. Porém, habitualmente, são identificadas como ONG³⁵, OSCIP³⁶, OS³⁷, Instituto, Instituição etc. ONG é uma

³⁴Inter vivo diz-se da doação propriamente dita, com efeito atual, realizada de modo irrevogável, em vida do doador.

³⁵A expressão Organização Não-Governamental (ONG) apareceu pela primeira vez em 1950, sendo usada pela ONU para designar as instituições da sociedade civil que não estivessem vinculadas a um governo. Hoje, elas são definidas como entidades privadas sem fins lucrativos e com uma finalidade pública. Em geral, estão vinculadas a causas como direitos humanos, meio ambiente, saúde, educação popular, etc. É importante salientar que o termo ONG não está definido na legislação brasileira, assim, toda ONG existe ou sob a forma de uma associação ou sob a forma de uma fundação. Entretanto, o termo ONG, entretanto, não pode ser aplicado a todas associações e fundações, mesmo que sejam organizações privadas sem fins lucrativos, a exemplo de clubes, hospitais, escolas filantrópicas, sindicatos, cooperativas, etc (OABSP, 2006).

tradução de (inglês) *Non-governmental Organizations* (NGO), expressão difundida em todo o Brasil, de uma forma geral, para identificar tanto associações como fundações sem fins lucrativos³⁸.

Instituto (ou instituição), por sua vez, integra o nome da associação ou fundação. Em geral, é utilizado para identificar entidades dedicadas ao ensino e à pesquisa. As designações OSCIP e OS, porém, são qualificações que as associações e fundações podem receber ao serem preenchidos os requisitos legais, assim como ocorre com as titulações de Utilidade Pública³⁹ Municipal (UPM), Utilidade Pública Estadual (UPE), Utilidade Pública Federal (UPF), e Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social (CEBAS)⁴⁰. De acordo com o atual Código Civil Brasileiro (CCB), as duas modalidades jurídicas de Associação e

³⁶Regulada pela legislação brasileira, a definição de Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) é fruto da Lei Federal 9.790, de março de 1999, que institui uma qualificação aplicável a pessoas jurídicas de direito privado sem fins econômicos (ou seja, associações ou fundações). Tal lei exige uma série de disposições estatutárias e organizacionais para que uma entidade possa ser qualificada como OSCIP. Mais do que isso, a lei institui o Termo de Parceria entre o poder público e as instituições da sociedade civil, sendo o Ministério da Justiça o órgão que avalia, reconhece e expede o certificado de OSCIP. Este aval é condição prévia para que a entidade tenha acesso aos recursos públicos, de acordo com o Termo de Parceria. Possibilita, também, oferecer dedução fiscal das doações das empresas que a patrocinam e que sejam administradas por profissionais remunerados (OABSP, 2006).

³⁷É considerada Organização da Sociedade Civil (OSC) toda e qualquer entidade que desenvolva projetos sociais com finalidade pública. Tais entidades também são classificadas como instituições do Terceiro Setor, uma vez que não têm fins econômicos. Esta expressão foi adotada pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), no início da década de 1990 e significa a mesma coisa que ONG – termo que se tornou mais conhecido devido ao fato de ser utilizado pela ONU e pelo Banco Mundial. Essa ideia fomentou o exercício da cidadania de forma mais direta e autônoma, na medida em que a sociedade civil abriu um espaço maior de participação nas causas coletivas. Em termos jurídicos, segundo a legislação brasileira, o termo não é reconhecido (OABSP, 2006).

³⁸Sem fins lucrativos, isto é, organizações que não distribuem eventuais excedentes entre os proprietários ou diretores e que não possuem como razão primeira de existência a geração de lucros – podendo até gerá-los, desde que aplicados nas atividades-fins; institucionalizadas, isto é, legalmente constituídas; auto administradas ou capazes de gerenciar suas próprias atividades; e voluntárias, na medida em que podem ser constituídas livremente por qualquer grupo de pessoas, isto é, a atividade de associação ou de fundação da entidade é livremente decidida pelos sócios ou fundadores (SINIBREF, 2012).

³⁹O título de Utilidade Pública é o reconhecimento da União, dos Estados e dos Municípios de que a entidade presta relevantes serviços desinteressadamente à sociedade. Somente as entidades legalmente constituídas no Brasil podem obter o título de Utilidade Pública. Podem obter a titulação, as instituições sem fins lucrativos- aquelas capazes de reverter em finalidades estatutárias ou em manutenção e expansão do próprio negócio todos os lucros obtidos em atividades desenvolvidas por ela. A característica principal das entidades sem fins lucrativos é a restrição de distribuição de lucros, onde nenhum dos associados tem direitos legais sobre o saldo financeiro positivo da empresa.

⁴⁰É um certificado concedido pelo Governo Federal, por intermédio dos Ministérios da Educação, do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e da Saúde, às pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, reconhecidas como entidades beneficentes de assistência social que prestem serviços nas áreas de educação, assistência social ou saúde (SINIBREF, 2012).

Fundação são as pessoas jurídicas integrantes das OSCs que também podem receber títulos de OSCIP, OS etc.

3.2 Organizações da Sociedade Civil

A sociedade civil é um termo que abrange os cidadãos em suas formas de organização. Esse conceito ganhou força a partir de 2010, pois houve uma crescente participação em atos políticos de defesa e garantia de direitos, além da promoção de causas comuns e de justiça social, assuntos que, na maioria das vezes, ficavam na esfera política. A ação desses grupos de atuação fortalece as OSCs, entidades de promoção das ações de benfeitorias à coletividade (LANDIM, 1998).

Nesses termos, a sociedade civil trata das ações coletivas voluntárias sobre os interesses e propósitos. Na teoria, as suas formas institucionais são distintas daquelas do estado, da família e do mercado, embora, na prática, as fronteiras entre essas esferas sejam frequentemente complexas, indistintas e negociadas.

Além disso, a sociedade civil comumente abraça uma diversidade de espaços, atores e formas institucionais, variando no grau de formalidade, autonomia e poder. As sociedades civis são frequentemente povoadas por organizações como as não-governamentais de desenvolvimento, os grupos comunitários, as organizações femininas e religiosas, as associações profissionais, os sindicatos, os grupos de autoajuda, os movimentos sociais, as associações comerciais, as coalizões, os grupos ativistas etc.

No século IV a.C, Aristóteles já afirmava que o “homem é naturalmente um animal político”. A partir de frase extraída da observação e análise do comportamento social, o filósofo caracterizava a sociedade como um grupo de indivíduos que se organizavam para alcançar uma finalidade comum, pois o homem, dentre os animais, é o único que possui a razão, o sentimento do bem e do mal, do justo e do injusto (LOPES, 2010). Segundo Lopes (2010), Aristóteles escreve sobre a agregação de uns homens a outros: a espécie humana não nasceu para o isolamento e para a vida errante, mas com uma disposição que, mesmo na abundância de todos os bens, a leva a procurar o apoio comum.

A sociedade se aglutina com o intuito de estabelecer uma relação de parceria, em que podem haver ganhos que vão da ordem de interesse pessoal ao bem

comum. Nesse contexto, as OSCs são articulações sociais legitimadas para executar ações que beneficiem os cidadãos menos favorecidos, com vistas a compreender a complexidade das demandas da sociedade. Esta, por sua vez, é composta por cidadãos que, tomados por interesses pessoais, sobrepõem os interesses públicos e minimizam as ações de impacto e transformação social. Relações de poder, imbricações e vieses possibilitam que a própria sociedade encontre caminhos que tragam resultados para as suas próprias complexidades e pluralismos.

Numa visão genérica do desenrolar da vida do homem sobre a Terra, desde os tempos mais remotos até nossos dias, verificamos que, à medida em que se desenvolveram os meios de controle e aproveitamento da natureza, com a descoberta, a invenção e o aperfeiçoamento de instrumentos de trabalho e de defesa, a sociedade simples foi-se tornando cada vez mais complexa. Grupos foram-se constituindo dentro da sociedade, para executar tarefas específicas, chegando-se a um pluralismo social extremamente complexo (DALLARI, 2007, p. 20).

Foucault (2013), em sua argumentação crítica sobre a sociedade disciplinar, apresenta o poder exercido sobre o corpo do indivíduo, transformando-o numa máquina de obedecer, e explica como a ontologia do presente está permeada pela questão do poder. A luta legítima da sociedade civil, em seu bojo, está repleta do poder disciplinar que foi interiorizado, fabricando corpos mais submissos e “dóceis”, além de ser exercida fundamentalmente por três meios globais absolutos: o medo, o julgamento e a destruição.

Na análise sobre as diversas instituições sociais vinculadas ao Estado e às OSCs, é possível fazer uma leitura sobre o poder e como o emaranhado de poderes, ou seja, uma rede entrelaçada de assujeitamentos e construções, atua de forma direta e indireta. Assim, eles mais trazem prejuízos do que benefícios à sociedade.

Para o autor, o poder é uma prática social atrelada ao conjunto de relações sociais, pois acontece porque nós, humanos, somos no plural, porque vivemos e construímos mecanismos que permitem seu exercício contra ou a favor de si mesmo no relacionamento interpessoal. Essas relações de poder não se restringem ao governo, mas a toda a sociedade por meio de um conjunto de práticas essenciais à

manutenção do Estado, produzindo nossos comportamentos, hábitos, atitudes e discursos.

[...] O momento histórico das disciplinas é o momento em que nasce uma arte do corpo humano, que visa não unicamente o aumento das suas habilidades, nem tampouco aprofundar sua sujeição, mas a formação de uma relação que no mesmo mecanismo o torna tanto mais obediente quanto é mais útil, [...] (FOUCAULT, 2013, p.127).

As OSCs atuam em parceria com o Estado no atendimento aos usuários⁴¹. A estrutura física usada para realizar a atividade educativa é a mesma do Estado, pois precisam seguir uma lista imensa de requisitos para que possam receber o alvará de funcionamento, e, então, sejam reconhecidas como “instituições de sequestro” ou “instituições disciplinares”. Conforme essas terminologias citadas por Foucault, nota-se que o indivíduo é sequestrado, retirado de sua família, da sociedade e confinado na instituição para que, na condição de usuário, usufrua dos benefícios oferecidos em escolas, presídios, hospitais, Centros de Convivência, Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF), Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS), Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), entre outros.

Em “Vigiar e Punir”, Foucault tem como foco documentos históricos franceses. No entanto, as questões abordadas no livro são pertinentes para as sociedades contemporâneas de modo geral, pois as relações de poder analisadas são similares em qualquer lugar do mundo.

Nota-se que a sociedade contemporânea é fruto da superação da chamada sociedade soberana, em que o poder estava na mão de um soberano e este utilizava a ameaça de morte e a punição como formas de controle. Agora vivemos em uma sociedade disciplinar e de controle, onde há lugares de confinamento como o presídio, a fábrica, a escola, os Centros de Convivência, as Casas de Acolhimento, as Comunidades Terapêuticas para Drogaditos⁴² – a partir do modelo panóptico⁴³ e

⁴¹É o cidadão que tem o direito fazer uso individual ou coletivo de benefícios das políticas públicas ligado a um serviço público.

⁴²Drogadito é a institucionalização das pessoas que fazem uso de substância ilícitas. Chamamos atenção para o fato de esta denominação quebrar com a identificação do sujeito o que contribui com a naturalização da institucionalização e precarização das ações sociais a ele destinadas.

⁴³O Panóptico foi criado por Jeremy Bentham, o filósofo e jurista inglês. Bentham (1787 estudou “racionalmente”, em suas próprias palavras, o sistema penitenciário. Criou então um projeto de prisão circular, onde um observador central poderia ver todos os locais onde houvesse presos. Eis o Panóptico. Ele também observou que este mesmo projeto de prisão poderia ser utilizado em

centralizador do poder e da vigilância de “um” sobre “todos” – ou vigilância de um grupo sobre os outros. Nesse modelo, os grupos setoriais vigiam, controlam, organizam e esquadrinham a sociedade, seja por meio do discurso ou da estrutura física que tolhe as possibilidades humanas de vislumbrar novos horizontes.

Como vigia exaustivo da sociedade, o Estado encontra a melhor forma de manipular o povo e, aliado com as OSCs e em consonância com sua missão, visão, valores, carisma e identidade organizacional, torna essa prática mais real e possível de acontecer. São propostas ações metodológicas que não permitem diálogo e debate, repetindo a mesma estrutura manipuladora e esquadrinhadora do Estado e vice-versa.

Há OSCs que, por sua vez, desejam manipular o Estado e interferir em suas ações, bem como usufruir dos recursos financeiros deste para, em contrapartida, atuar no controle discursivo da sociedade, mantendo-a também sobre controle social e político. Entretanto, são comuns aquelas que reproduzem o movimento de manutenção do *status quo*, e menos comum é a existência daquelas que ainda possuem compromisso com a transformação da sociedade, mas não conseguem se fortalecer pelo fato de não estarem preparadas para o ingresso no jogo de poder.

A última premissa pode ser percebida nas ações das OSCs, ao desenvolverem o objeto cuja missão se encontra vinculada ao compromisso do empoderamento social dos grupos minoritários. Uma OSCs tipificada como Centro de Convivência visa estabelecer uma relação de fortalecimento de vínculos do atendido com seu familiar, o que requer um trabalho específico com os atendidos e seus familiares. Porém, o Centro de Convivência não tem essa obrigatoriedade, pois, em seu convênio, o objeto é específico para atender apenas o usuário objeto da parceria.

Em vez de articular um trabalho em rede com parcerias entre as unidades de atendimentos públicos e outras OSCs para ampliar o atendimento de forma indireta, cada unidade se isola com sua ação por vezes localizada, reducionista e paternalista de assistencialismo gerencialista, em que os protocolos do convênio são cumpridos. Mas a transformação e a mobilização social ficam comprometidas, pois, apesar de

escolas e no trabalho, como meio de tornar mais eficiente o funcionamento daqueles locais. Foi naquele período da história que, segundo o francês Michel Foucault, iniciou-se um processo de disseminação sistemática de dispositivos disciplinares, a exemplo do panóptico. Um conjunto de dispositivos que permitiria uma vigilância e um controle social cada vez mais eficientes, porém, não necessariamente com os mesmos objetivos “racionalis” desejados por Bentham e muitos de seus antecessores e contemporâneos (Foucault, 2013).

ter o mesmo objetivo, cada ONG trava sua própria batalha de maneira isolada, sem estratégias para garantir benefícios ao público atendido.

Dessa maneira, as relações de poder estão em constante processo de adaptação e de ajustamento, em que o controle social passa a ser realizado por meio de um modelo de ordens impostas, dando origem a uma sociedade disciplinar e de controle executada pelo Estado e pelas OSCs.

Na sociedade civil contemporânea, mais do que vigiar era preciso construir um sistema de poder capaz de fabricar o indivíduo, transformando-o em dócil, útil e disciplinado, predisposto a internalizar e reproduzir essa perspectiva de controle. O poder tem uma forma de organizar o espaço físico, o urbano e a arquitetura para melhor controlar “a disciplina procede em primeiro lugar à distribuição dos indivíduos no espaço” (FOUCAULT, 2013. p.130).

O exercício de controle na sociedade disciplinar surge em espaços físicos como escolas, presídios, hospitais, fábricas, comunidades terapêuticas, centros de convivência e centros de acolhimento e de medidas socioeducativas. As técnicas de exercício de controle são usadas pelo Estado e pelas OSCs.

Nesse processo, algumas OSCs entram em um paradoxo em que estão presentes os seus objetivos. Estes, por sua vez, se comprometem com o combate à exploração e a falta de condições de empoderamento social, mas, na prática, é o que terminam por reproduzir. Tais ações são frutos das relações de poder estabelecidas pelo Estado para manter as parcerias financeiras, o que faz com que estas precisem executar ações de controle e prestações de contas. Logo, há uma relação de vigilância e controle realizada, principalmente, por meio de parcerias e termos de fomentos.

[...] à medida que o aparelho de produção se torna mais importante e mais complexo, à medida que aumentam o número de operários e a divisão do trabalho, as tarefas de controle se fazem mais necessárias e mais difíceis. Vigiar torna-se então uma função definida, mas deve parte integrante do processo de produção; deve publicá-lo em todo comprimento. Um pessoal especializado torna-se indispensável, constantemente presente, e distinto dos operários [...] (FOUCAULT, 1983, p.157).

As ferramentas de controle podem ser compostas por várias técnicas que passam por registro documental, escrita, lista de presença, relatório mensal, trimestral e anual, registros visuais, entre outros. Nas OSCs, as parcerias entre

Estado, empresas privadas com fins lucrativos e outras OSCs são essenciais para a manutenção da própria instituição, ao passo que limitam suas possibilidades. A organização passa a executar um trabalho terceirizado, ou seja, recebe recurso para executar determinada ação de acordo com a proposta de responsabilidade social da concedente patrocinadora.

Esta transcrição por escrito das existências reais não é mais um processo de heroificação; funciona como processo de objetivação e de sujeição. A vida cuidadosamente estudada dos doentes mentais ou dos delinquentes se origina, como a crônica dos reis ou a epopéia dos grandes bandidos populares, de uma certa função política da escrita, mas numa técnica de poder totalmente diversa (FOUCAULT, 1983, p.170)

Os aparelhos políticos e econômicos, tanto do Estado como das OSCs, são instrumentalizados para controlar, vigiar e disciplinar as ações humanas. Desse modo, os aparelhos políticos ou econômicos transmitem as “verdades” ora construídas, e o Estado cria mecanismos para vigiar e controlar o povo, como dito anteriormente. A partir da perspectiva apresentada por Foucault, podemos entender que as relações de poder, sejam elas em instituições, escolas, prisões, hospitais ou quartéis, foram marcadas pela disciplina.

Mas a disciplina traz consigo uma maneira específica de punir, e que é apenas um modelo reduzido do tribunal. O que pertence à penalidade disciplinar é a inobservância, tudo o que está inadequado à regra, tudo o que se afasta dela, os desvios. É passível de pena o campo indefinido do não conforme: o soldado comete uma “falta” cada vez que não atinge o nível requerido; a “falta” do aluno é, assim como um delito menor, uma inaptidão a cumprir suas tarefas. O regulamento da infantaria prussiana impunha tratar com “todo o rigor possível” o soldado que não tivesse aprendido a manejar corretamente o fuzil (FOUCAULT, 2013, p.160).

Com o colapso das antigas instituições imperialistas, houve o fim das instituições de confinamento, e, inevitavelmente, o aparecimento de novos dispositivos, em que as ferramentas de controle não foram extintas junto com a sociedade disciplinar, mas aperfeiçoadas. Nesse contexto surge a sociedade de controle, na qual a lógica do poder não é regida panopticamente (FOUCAULT, 2013). Essa transição para a sociedade de controle envolve uma subjetividade que não está fixada na individualidade, mas numa forma em que todos vigiam todos – o indivíduo, nesse caso, não pertence a nenhuma identidade, mas sim a todas.

Na sociedade contemporânea, a visibilidade passa a ter importância. A vida cotidiana se tornou visível e há uma valorização do homem comum, em que os próprios indivíduos passam a exercer uma autovigilância permanente, 24 horas por dia. As novas tecnologias dão uma visibilidade à vida social, propiciando a história do homem comum.

Foucault (2014) analisa a passagem da sociedade soberana – em que o poder está na mão de um soberano e utiliza a ameaça de morte e a punição como formas de controle – para a sociedade disciplinar e de controle, com a lógica do confinamento (como o presídio, a fábrica, a escola, entre outros) a partir do modelo panóptico e centralizador do poder e da vigilância de “um” sobre “todos”. Nesse modelo, não existe mais a figura de um rei, mas de grupos setoriais que vigiam e controlam toda a sociedade. Com essa função, o Estado encontra a melhor maneira de manipular o povo.

Historicamente, a relação de poder sofreu adaptações em que o controle social passa a acontecer por meio de um regime de ordens impostas, dando origem a uma sociedade disciplinar e de controle. Fatos descritos dessa nova forma de “poder disciplinar” mostram que as instituições que passaram a ter uma função disciplinar foram regidas por leis autoritárias.

[...] o momento histórico das disciplinas é o momento em que nasce uma arte do corpo humano, que visa não unicamente o aumento das suas habilidades, nem tampouco aprofundar sua sujeição, mas a formação de uma relação que no mesmo mecanismo o torna tanto mais obediente quanto é mais útil (...) (FOUCAULT, 2013. p.127).

Sendo este poder uma forma de organizar o espaço físico, para melhor controlar “A disciplina procede em primeiro lugar à distribuição dos indivíduos no espaço” (FOUCAULT, 2013, p.130). Desse modo, o exercício de controle na sociedade disciplinar, surge nos espaços físicos como: escolas, presídios, hospitais, fábricas, centros de formação. Utilizando-se diversas técnicas para a prática do exercício de controle. Também as fábricas, onde se organizava um novo tipo de vigilância, o controle era feito principalmente através das máquinas,

Segundo Gadelha (2009), outra ferramenta de controle, a escrita, é utilizada como técnica documental para descrever grupos, caracterizar fatos coletivos e fazer a estimativa dos indivíduos entre si, além de distribuí-los numa população. A história escrita é sempre a partir da perspectiva do vencedor, do poder dominante; por

consequente, os aparelhos políticos ou econômicos transmitem as “verdades” que são produzidas.

3.3 Documentos normativos e regulatórios para as OSCs

As leis que regulamentam as OSCs são essenciais para garantir sua existência, bem como um trabalho contínuo que possibilita a transformação e emancipação social. Tais dispositivos são garantias conquistadas pelo seguimento e oportunizam clareza, transparência e legitimidade nas ações de responsabilidade social iniciadas junto às comunidades, a partir das demandas do cidadão. A segurança jurídica, por meio da lei, respalda uma ação ou projeto que tem dado certo e impactado a vida de muitas famílias. Nesse sentido, a legislação das OSCs está dividida em três grandes eixos: federal, estadual e municipal.

Nota-se que a orientação legal é de que a lei local, ou seja, municipal, precisa estar contemplada pelas leis estadual e federal, de modo que contribua para clareza, objetividade e execução da lei e jamais seja contraditória (ABONG, 2014).

Segundo a ABONG, fundada em 10 de agosto de 1991, ONG é uma associação civil sem fins lucrativos e econômicos, democrática e pluralista (Biblioteca Digital Brasileira de Organizações da Sociedade Civil, 2014). São várias as leis que tratam sobre as OSCs – nosso objetivo não é fazer um estudo completo sobre cada uma delas, mas apresentar as relações de poder presentes nessas leis e que estabelecem relação de parceria, fomento e apoio às iniciativas da sociedade civil, algo que começa bem cedo na vida de qualquer tipo de iniciativa que se estrutura para prestar serviços à comunidade.

Sendo assim, as leis e normas para as OSCs podem ser direcionadas a várias áreas de atendimento, como Assistência Social, Audiovisuais, Associações, Fundações, Fundo Nacional de Apoio à Criança e ao Adolescente, Imunidade Tributária, Lei Rouanet, OSCIP, Organizações Sociais, Seguridade Social, Serviço Voluntário, Utilidade Pública, Marco Regulatório, dentre outras.

Na Constituição Federal, os artigos 203 e 204 tratam da assistência social que será prestada a quem dela necessitar, independentemente da esfera social, e que obtêm recursos do orçamento da seguridade social. A Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, Lei 8.742 de 7 de dezembro de 1993, em seu Art. 1º, garante que a:

[...] assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas (BRASIL, 1993, p.1).

Para auxílios e subvenções das entidades de assistência social, o Decreto 6.308, de 14 de dezembro de 2007, prevê que elas são consideradas de assistência social quando seus atos constitutivos definem expressamente sua natureza, objetivos, missão e público-alvo, também em consonância com as disposições da Lei n. 8.742, de 7 de dezembro de 1993.

Nesse sentido, a Lei n. 4.320, de 17 de março de 1964, em seu art. 1º, estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos estados, dos municípios e do Distrito Federal, de acordo com o disposto no art. 5º, inciso XV, letra b, da Constituição Federal (Biblioteca Digital Brasileira de Organizações da Sociedade Civil, 2014).

A Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, estabelece o regime jurídico das parcerias voluntárias envolvendo ou não transferências de recursos financeiros entre a Administração Pública e as OSCs, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público; define diretrizes para a política de fomento e de colaboração com as OSCs; e institui o termo de colaboração e o termo de fomento. Ela altera as Leis n. 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999.

Enquanto isso, a Lei nº 13.019/14 é de âmbito nacional e se aplicará também aos estados, Distrito Federal e municípios. Por isso, é fundamental conhecer as inovações legais e as incorporá-las, considerando suas realidades locais e criando novas práticas de gestão pública. A implementação da nova lei, nos ciclos de gestão, ocorrerá de forma colaborativa, dialogando e escutando as organizações locais, além de estimular a participação da cidadania no aprofundamento da democracia.

As leis de âmbito nacional para as OSCs, bem como a Lei 13.019/14, carecem de uma logística previamente organizada para que ela possa ser aplicada em sua total amplitude, a fim de alcançar os resultados pelos quais essa lei foi

estabelecida. Apesar de ser considerada um marco regulatório⁴⁴, a lei é vista pelas OSCs como limitada e não esgota as questões jurídicas das entidades, como aspectos tributários, trabalhistas e de voluntariado, títulos/certificados e captação de recursos privados.

Com o início das relações de parceria entre o Estado e as OSCs, segundo a Plataforma MERSCS o convênio se tornou o instrumento jurídico mais utilizado para gerir essas organizações. Tal ferramenta foi criada inicialmente para regular as relações entre entes do governo federal, estaduais e municipais. A sua aplicação para as parcerias com organizações muitas vezes trata as OSCs como se fossem estados ou municípios, apesar da sua natureza jurídica de direito privado.

Constata-se que a criação de instrumentos jurídicos específicos estabelecidos pela Lei nº 13.019 para as relações de parceria com as instituições contribui para o reconhecimento de suas peculiaridades, evitando analogias indevidas com os entes federados e a aplicação de regras inadequadas. Com essa mudança, substitui-se o convênio como instrumento de parceria com entidades privadas sem fins lucrativos, ficando restrito às parcerias entre entes federados, como era o propósito original (MROSC, 2014).

1º não trata de questões centrais para as organizações como tributários e trabalhistas, títulos e certificados; 2º apresenta discussão unilateral que não define a natureza das organizações, não há espaço de autonomia e liberdade para execução das ações; 3º ação de controle centrada no Estado que determina as ações das organizações; 4º representa um conjunto de normas que refletem uma postura de desconfiança, uma lógica de controle pelo Estado sobre as organizações da sociedade (BRASIL, 2014, p.15).

Comumente chamada de Marco Regulatório das OSCs, a Lei n. 13.019 deixa a desejar sobre vários temas relevantes para essas organizações, pois trata exclusivamente das relações entre Administração Pública e as instituições sem fins lucrativos. A legislação avança nos termos de parceria com o Estado nas esferas municipal, estadual e federal.

O caminho percorrido para chegar à referida lei foi árduo, com a necessidade de bastantes debates, diálogos com o Poder Executivo e a sociedade civil, inclusive no que se refere à elaboração de propostas de alteração em normas federais que

⁴⁴É um conjunto de normas, leis e diretrizes que regulam o funcionamento dos setores nos quais agentes privados prestam serviços de utilidade pública.

poderiam ser realizadas em âmbito administrativo. Diversas instituições participaram nesse processo, tais como:

- a) Abong - Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais;
- b) Ethos - Instituto Ethos;
- c) Akatu - Consumo Consciente para um Futuro Sustentável;
- d) GIFl - Grupo de Institutos Fundações e Empresas.

Iniciou-se um diálogo mais aprofundado com o Congresso Nacional que culminou na realização de um grande Seminário Nacional, em maio de 2005, organizado pela ABONG e por outras redes e OSCs.

Segundo o Relatório⁴⁵ apresentado pela Secretaria-Geral da Presidência da República, aproximadamente “onze mil pessoas, entre autoridades municipais, estaduais, distritais e federais das áreas de gestão pública e controle, promotores de justiça, representantes da OSCs e de movimentos sociais, conselheiros de políticas públicas setoriais, cidadãos e cidadãs” (BRASIL,2014, p.8) se reuniram em 15 capitais, nas cinco regiões do país, para discutir temas como assistência social, cultura, criança e adolescente, direitos humanos, saúde, educação, esporte, trabalho e desenvolvimento agrário, entre outras que foram imprescindíveis para a construção de uma lei mais próxima da realidade das OSCs.

O Congresso Nacional atuou como um espaço destinado à discussão do Marco Legal das ONGs, refletindo os diversos posicionamentos políticos existentes na sociedade. Destaca-se ainda a realização do Fórum do Senado sobre o Terceiro Setor – Cenários e Perspectivas, realizado em novembro de 2006. Essa iniciativa visou aprofundar no Parlamento o conhecimento sobre o Terceiro Setor, incluindo o debate referente aos diversos projetos de lei em tramitação no Congresso Nacional.

Ao longo desse debate, evidenciaram-se os interesses do Estado ao estabelecer uma legislação para regulamentar as ações das OSCs, com o intuito de acabar com os casos de corrupção e aprimorar as formas para exercer o controle social por meio das ferramentas de gestão estabelecidas nos termos de fomento e parceria. Esse documento é um instrumento de poder que controla, acompanha e gerencia os programas e projetos desenvolvidos em parceria com o Estado.

⁴⁵No Relatório de Consulta Pública Realizada pela Secretaria-Geral da Presidência da República para a Regulamentação Colaborativa da Lei N. 13.019/2014 realizada pela Secretaria-Geral da Presidência da República fruto de 72 encontros e oficinas para discutir a nova legislação.

Tais iniciativas públicas mostram que o debate sobre o Marco Legal é uma questão política que não pode ser guiada unicamente por uma racionalidade jurídica ou econômica (BRASIL, 2014).

As leis federais normalmente têm desdobramentos para os estados e municípios. Todas as normativas estabelecidas junto às OSCs são observadas pelo estado de Minas Gerais. As orientações mineiras, além da lei federal, dispõem sobre a qualificação de pessoa jurídica de direito privado como OSCIP e dá outras providências.

Segundo a legislação estadual, pode se qualificar como OSCIP a pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, desde que os respectivos objetivos sociais e normas estatutárias atendam aos requisitos instituídos pela Lei Federal 9.790, de 23/03/99, também conhecida como Lei do Terceiro Setor e vista como um marco na organização desse âmbito social. Promulgada a partir de discussões promovidas entre governo e lideranças de organizações não governamentais, essa lei é o reconhecimento legal e oficial das ONGs, principalmente pela transparência administrativa exigida pela legislação (SINIBREF, 2012).

Há um grande contingente de organizações sem fins lucrativos, como: cultura, educação e pesquisa, saúde, assistência social, meio ambiente, habitação, desenvolvimento e defesa de direitos. A expressão “instituições sem fins lucrativos” não constitui um modelo de pessoa jurídica adotado pela legislação brasileira, mas decorre da tradução do termo *Non Profit Institutions*⁴⁶, utilizado em modelos de pesquisas e orientações internacionais sobre o Terceiro Setor que passaram a ser utilizados pelo Brasil. A legislação que regulamenta os convênios, o contrato de repasses e a indicação de emendas parlamentares para a gestão dessas instituições se refere a leis federais, estaduais e municipais.

3.4 As Organizações da Sociedade Civil na construção do Marco Legal

As OSCs têm papel fundante na formação humano-sócio-cultural no Brasil. Historicamente, elas contribuíram (e continuam a colaborar) com a promoção e formação do cidadão, seja pelo trabalho prestado a comunidade ou pela postura de resistência e posicionamento frente aos eventos importantes na história do país,

⁴⁶Instituições Sem Fins Lucrativos.

segundo a Plataforma MROSC no relatório da consulta pública realizada pela Secretaria-Geral da Presidência da República, para a regulamentação colaborativa da Lei n. 13.019/2014.

Pela importância dessas organizações, a partir da Constituição Federal de 1988, receberam normatizações importantes para garantir que suas ações se tornassem mais efetivas e transparentes. Nos artigos 203 e 204 da CF, há grande abertura a perspectiva de um trabalho voltado à formação de um cidadão que passa pela assistência social “prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social” (BRASIL, 1988, p.1).

Com legislação própria, as OSCs precisam seguir as orientações jurídicas para serem reconhecidas e poderem receber recursos e benefícios junto ao Estado. As associações são as formas jurídicas mais comuns das OSCs e, normalmente, são constituídas para atender às demandas da comunidade e gozar dos benefícios de uma empresa sem fins lucrativos. Também necessitam seguir orientações contidas no Manual das Instituições Beneficentes (SINIBREF, 2012).

Após o processo de regularização da ONG, se for declarada uma instituição sem fins lucrativos, poderá se apresentar para captar recursos junto ao Estado. Ademais, é necessário providenciar as certificações solicitadas de acordo com as exigências de cada edital e a tipificação da organização.

Tais instituições possuem diretoria não remunerada, cuja responsabilidade está em traçar os objetivos da instituição a curto, médio e longo prazos, cumprindo a missão declarada e a visão de mundo e sociedade expressas de acordo com os valores estabelecidos junto a seu público delimitado. Isso ocorre por meio de atividades, oficinas, ações e projetos que promovem a inclusão, a transformação, o empoderamento e a construção da cidadania.

A associação constituída poderá ser uma ferramenta de transformação social que contribui com a coletividade, no intuito de promover causas justas e colaborar com (e para) a construção de um mundo melhor. Essa instituição pode ser um instrumento de educação não formal efetivo e, por outro lado, pode se tornar um mecanismo de aparelhamento do Estado para exercer o controle a partir da instrumentalização das práticas educativas não formais, que priorizam a baixa reflexão e o espírito crítico nas atividades educativas relacionadas à comunidade.

Essas “entidades existem para suprir ou cooperar com a organização estatal no atendimento à coletividade, recebendo, ou devendo receber, por tal

motivo, benefícios fiscais e/ou tributários do Estado, bem como verbas públicas” (GAGLIANO e FILHO, 2002, p.1) – isso aumenta a desonestidade e a busca de satisfação de interesses pessoais. Daí o papel importante de fiscalização do Ministério Público (MP), o qual não deve se limitar, apenas, às fundações, mas sim se estender às organizações que desempenhem atividades de interesse coletivo (SIQUEIRA, 2000).

Nesse movimento, com o objetivo de demonstrar maior transparência e seriedade no trabalho prestado à sociedade, as OSCs se mobilizam junto aos órgãos públicos para implementar uma nova lei que pudesse trazer maior segurança jurídica e ajudasse a minimizar as práticas delituosas que mancham o trabalho social prestado à sociedade. A partir de então, logo após a CPI das ONGs, em 2001, iniciou-se uma mobilização social das próprias organizações no intuito de implementar uma lei diferente do convênio, que é instrumento de gestão usado pelo poder público.

De fato, essas contribuições foram subsidiadas pelo Congresso Nacional na elaboração de projetos de lei sobre o tema. Realizaram-se realizadas reuniões bilaterais com ministérios de atuação finalística, oitiva de especialistas: 250 gestores públicos foram ouvidos e contribuíram com a proposta de construção da plataforma por um Novo Marco Regulatório das OSCs. Como demandas a serem analisadas, destacam-se:

- a) compreensão de insegurança jurídica;
- b) discussão da ausência de lei específica;
- c) existência de interpretações distintas para fatores semelhantes;
- d) existência de analogias indevidas com entes federados;
- e) pouca ênfase no controle de resultados;
- f) grande estoque de prestação de contas,;
- g) ausência de uma agenda normativa;
- h) existência de insegurança institucional;
- i) ausência de dados sistematizados sobre a realidade das OSCs;
- j) pouca capacitação dos profissionais que atuam nas OSCs;
- k) planejamento insuficiente;
- l) dificuldade de adaptação às normas e ao sistema SICONV (MROSC, 2014).

Os referidos temas foram deliberados no Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC⁴⁷), por meio de uma agenda política que avança em vários aspectos de segurança jurídica, mas que ainda precisa percorrer um longo caminho.

O Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil é uma agenda política ampla que tem o objetivo de aperfeiçoar o ambiente jurídico e institucional relacionado às organizações da sociedade civil e suas relações de parceria com o Estado. As ações do Marco Regulatório são parte da agenda estratégica do governo federal que, em conjunto a sociedade civil, definiu três eixos orientadores: contratualização, sustentabilidade econômica e certificação. Estes temas são trabalhados tanto na dimensão normativa – projetos de lei, decretos, portarias – quanto na dimensão do conhecimento – estudos e pesquisas, seminários, publicações, cursos de capacitação e disseminação de informações sobre o universo das organizações da sociedade civil (MROSC, 2014, p. 3).

Para Lopes⁴⁸ (2014), os três eixos orientadores do Marco Legal – contratualização, sustentabilidade econômica e certificação – são inovadores, pois:

- a) contribuem para a descriminalização das OSCs;
- b) valorizam e estimulam a participação social, além de apontarem caminhos para a modernização do Estado;
- c) fazem com que a contratação siga a chamada lei das OSCs, por meio de dois tipos de contrato – “termo de colaboração” e “termo de fomento”; entre outras medidas.

Já para a Secretaria-Geral da Presidência da República, conforme expresso no MROSC (2014), existe a necessidade de o país avançar no debate sobre a sustentabilidade econômica das organizações, como:

- a) utilizar de incentivos fiscais para as pessoas físicas que querem fazer doações;
- b) incorporar o Simples Social às legislações que compõem o MROSC;

⁴⁷O Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil é uma agenda política ampla que tem o objetivo de aperfeiçoar o ambiente jurídico e institucional relacionado às organizações da sociedade civil e suas relações de parceria com o Estado. As ações do Marco Regulatório são parte da agenda estratégica do governo federal que, em conjunto a sociedade civil, definiu três eixos orientadores: contratualização, sustentabilidade econômica e certificação. Estes temas são trabalhados tanto na dimensão normativa – projetos de lei, decretos, portarias – quanto na dimensão do conhecimento – estudos e pesquisas, seminários, publicações, cursos de capacitação e disseminação de informações sobre o universo das organizações da sociedade civil (MROSC, 2014, p. 1).

⁴⁸ Assessora especial da Secretaria de Governo da Presidência da República para o MROSC.

c) criar fundos públicos, estatais etc., como estratégia para ampliar os recursos;

d) elaborar mecanismos de certificação;

e) criar um conselho estabelecido pelas próprias OSCs, responsável por definir boas práticas de transparência e controle e dar os devidos títulos e certificados às entidades.

Em 2010, as ações da sociedade se tornaram mais contundentes. Os movimentos propuseram ao governo a construção do Marco Regulatório para as Organizações da Sociedade Civil, e, a partir do Decreto n. 7.568, de 16 de setembro de 2011, instituiu-se o Grupo de Trabalho (GT), sob coordenação da Secretaria-Geral, com a finalidade de “avaliar, rever e propor aperfeiçoamentos na legislação federal relativa à execução de programas, projetos e atividades de interesse público e às transferências de recursos da União mediante convênios, contratos de repasse, termos de parceria ou instrumentos congêneres”.

O GT foi composto por governo e representantes da sociedade civil. Destes, foram titulares e suplentes sete membros do Governo Federal e 14 OSCs – Associação Brasileira de ONGs, Grupo de Institutos, Fundações e Empresas, Conselho Latino-Americano de Igrejas, Confederação Brasileira de Fundações, Fundação Grupo Esquel Brasil, União Nacional de Cooperativas da Agricultura Familiar e Economia Solidária, Confederação das Cooperativas da Reforma Agrária, Instituto Ethos de Empresas e Responsabilidade Social, Cáritas Brasileira, Visão Mundial, Instituto de Estudos Socioeconômicos, Instituto Socioambiental, Federação Nacional das APAES e Associação de Proteção ao Meio Ambiente. Havia diversos interesses e a contribuição de técnicos e pareceristas para a elaboração de propostas que foram encaminhadas à apreciação.

Aqui se percebem o interesse e a urgência das OSCs em tornar as ações de responsabilidade social seguras juridicamente e se livrarem do estigma causado pelas CPIs das ONGs em 2001 e 2011, que investigaram os convênios irregulares para desvio de recursos públicos e lançaram o nome das OSCs na mídia como sinônimo de má-fé, com inadequada gestão – esses fatores descredibilizaram muitas ações de interesse público na garantia de direitos e da formação cidadã.

Por consequência, essas organizações levaram adiante a busca por transparência na gestão dos recursos públicos e a prestação de contas. Isso

motivou reuniões, debates, seminários, conferências e diversos eventos que resultaram no relatório que compôs o Projeto de Lei (PL) 7168/2014:

- a) o regime jurídico das parcerias voluntárias, envolvendo ou não transferências de recursos financeiros, entre a Administração Pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público;
- b) define diretrizes para a política de fomento e de colaboração com organizações da sociedade civil;
- c) institui o termo de colaboração e o termo de fomento e altera as Leis nº 8.429, de 2 de junho de 1992, e nº 9.790, de 23 de março de 1999.
- d) define que a Nova Lei 13.019/2014, conhecida como Marco Legal das Organizações da Sociedade Civil, traria um conjunto de desafios e melhorias na qualidade das parcerias estabelecidas entre o Estado e as OSCs (BRASIL, 2014, p.9)

Ao contextualizar as OSCs no país a partir dos dados do IBGE e IPEA de 2005, na pesquisa intitulada FASFIL⁴⁹ – Fundações e Associações Sem Fins Lucrativos no Brasil – produzida pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em parceria com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), a ABONG e o Grupo de Institutos Fundações e Empresas (GIFE), conclui-se que:

[...] à época existiam 338.162 fundações privadas e associações sem fins lucrativos. Entre suas áreas de atuação foram identificadas religião (24,8%), desenvolvimento e defesa de direitos (17,8%), associações patronais e profissionais (17,4%), cultura e recreação (13,9%), assistência social (11,6%), educação e pesquisa (6%), saúde (1%), dentre outras (7%). Ainda de acordo com a FASFIL, as fundações privadas e as associações sem fins lucrativos empregam 1,7 milhões de trabalhadores formais, representando 70,6% do emprego formal do universo das entidades sem fins lucrativos. Entretanto, a grande maioria das organizações identificadas (79,5%) não possui empregados formalizados. A forte presença do trabalho informal e voluntário explica parcialmente esse fenômeno, bem como as especificidades dos serviços prestados (MROSC, 2012, p. 5).

Em grande parte, as OSCs estão ligadas à religião (24,8%) e trabalham com ações relacionadas à promoção social e humana. As instituições de desenvolvimento e defesa de direitos somam 17,8%, cujos compromissos buscam garantir que parte da demanda que não é atendida pelo Estado seja coberta por

⁴⁹IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística); IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada); GIFE (Grupo de Institutos, Fundações e Empresas) e ABONG (Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais). As Fundações Privadas e Associações Sem Fins Lucrativos no Brasil (Fasfil). Rio de Janeiro: IBGE, 2012.

elas. No conjunto, as entidades lutam pelas causas sociais enquanto direito elementar do cidadão, procurando realizar um trabalho em rede de atendimento e acolhida das demandas sociais.

Enquanto isso, as associações patronais e profissionais (17,4%) atuam na construção de um espaço democrático garantidor de direitos e deveres, no qual se enriquecem o diálogo e o debate para a construção da cidadania. As OSCs voltadas à cultura e recreação somam 13,9% e são um nicho de mercado em ascensão que, ao utilizarem a metodologia neoliberal, tornam a condição social um espaço de mercado, de modo a gerar renda nos negócios sociais que são estabelecidos em PPPs.

As instituições de assistência social (11,6%) atendem às demandas sociais presentes no país inteiro, seja garantindo condições de acesso às plataformas de atendimento para assegurar direitos elementares ou para suprir as necessidades básicas de subsistência. Absorvem parcela significativa de público originário da emancipação da mulher e de sua inserção no mercado de trabalho, além de crianças e adolescentes que não são absorvidos pela escola formal no contraturno escolar, por meio de projetos pedagógicos e/ou educação integral, e necessitam de um apoio e atendimento de modo a garantir os direitos citados no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). As unidades de educação e pesquisa (6%) constituem ainda um número muito limitado para a demanda real de educação informal no país.

Nesse entremeio, as unidades de saúde, sobretudo as Santas Casas, atuam no atendimento da população abandonada pela saúde pública e representam 1% de unidades do total de organizações pesquisadas – é um número reduzido, mas que contribui para a saúde no país. Outras instituições somam 7% e se referem àquelas que oferecem condições de vida mais digna ao seu público-alvo.

Cabe destacar que a coleta dos dados foi um grande desafio para a FASFIL, em virtude da extensão territorial e do número elevado de instituições. As OSCs pesquisadas pela FASFIL tiveram dados coletados a partir das certificações da OSCIP⁵⁰.

⁵⁰Instituída pela Lei 9.790/99, Declaração de Utilidade Pública, instituída pela Lei 91/35, Organização Social, regulada pela Lei 9.637/98, Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social – CEBAS que tem seu regramento na Lei 12.101/09, fornecidos pelo Ministério da Justiça e as demais por meio de consulta, visita e cruzamento de dados (BRASIL/IPEA, 2012, p.13).

Tabela 1 - Número de Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos, segundo a classificação das entidades sem fins lucrativos. Brasil, 2002.

Total	275 895
Habitação	322
Habitação	322
Saúde	3 798
Hospitais	2 009
Outros serviços de saúde	1 789
Cultura e recreação	37 539
Cultura e arte	10 645
Esportes e recreação	26 894
Educação e pesquisa	17 493
Educação infantil	2 801
Ensino fundamental	7 968
Ensino médio	1 322
Educação superior	1 656
Estudos e pesquisas (1)	1 817
Educação profissional	244
Outras formas de educação/ensino	1 685
Assistência social	32 249
Assistência social	32 249
Religião	70 446
Religião	70 446
Associações patronais e profissionais	44 581
Associações empresariais e patronais	3 533
Associações profissionais	16 151
Associações de produtores rurais	24 897
Meio ambiente e proteção animal	1 591
Meio ambiente e proteção animal	1 591
Desenvolvimento e defesa de direitos	45 161
Associação de moradores	14 568
Centros e associações comunitárias	23 149
Desenvolvimento rural	1 031
Emprego e treinamento	388
Defesa de direitos de grupos e minorias	4 662
Outras formas de desenvolvimento e defesa de direitos	1 363
Outras instituições privadas sem fins lucrativos não especificadas anteriormente	22 715
Outras instituições privadas sem fins lucrativos não especificadas anteriormente	22 715

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Cadastro Central de Empresas (2002).

As OSCs estão em constante desenvolvimento, tanto que, de 2002 a 2005, segundo o estudo do IBGE, houve um acréscimo de mais de 62 mil ONGs registradas.

No relatório, essa crescente demanda é atribuída ao elevado número da população e ao não acompanhamento do governo no investimento educacional, de forma a abarcar os alunos. O esforço do Estado tem sido grande nos últimos anos para cumprir as metas educacionais estabelecidas pela política de Educação para Todos, mas isso não tem sido suficiente.

Instituições de fomento e órgãos internacionais têm investido em escolas, sobretudo em cidades periféricas e regiões remotas, ribeirinhas, indígenas e quilombolas. Paralelamente à educação, as pesquisas têm dado passos significantes, apesar de limitados, por contribuírem com as melhorias das condições socioeducacionais.

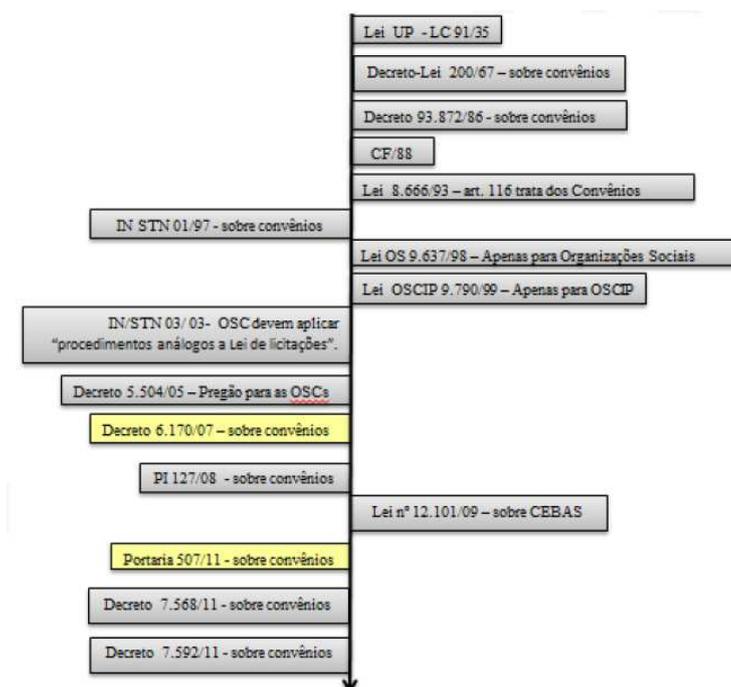
Tabela 2 - Número de Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos, segundo a classificação das entidades sem fins lucrativos. Brasil, 2005.

Total	338 162
Habitação	456
Habitação	456
Saúde	4 464
Hospitais	2 068
Outros serviços de saúde	2 396
Cultura e recreação	46 999
Cultura e arte	14 796
Esportes e recreação	32 203
Educação e pesquisa	19 940
Educação infantil	3 154
Ensino fundamental	7 910
Ensino médio	1 448
Educação superior	2 152
Estudos e pesquisas	2 441
Educação profissional	447
Outras formas de educação / ensino	2 388

Assistência social	39 395
Assistência social	39 395
Religião	83 775
Religião	83 775
Associações patronais e profissionais	58 796
Associações empresariais e patronais	4 321
Associações profissionais	19 645
Associações de produtores rurais	34 830
Meio ambiente e proteção animal	2 562
Meio ambiente e proteção animal	2 562
Desenvolvimento e defesa de direitos	60 259
Associação de moradores	19 196
Centros e associações comunitárias	29 586
Desenvolvimento rural	1 752
Emprego e treinamento	722
Defesa de direitos de grupos e minorias	6 276
Outras formas de desenvolvimento e defesa de direitos	2 727
Outras instituições privadas sem fins lucrativos	21 516
Outras instituições privadas sem fins lucrativos não especificadas anteriormente	21 516

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Cadastro Central de Empresas (2005).

Para atender às demandas das instituições que estão em constante crescimento e estabelecem parcerias com o poder público, é essencial a construção de instrumentos legais que permitam uma relação de mútua colaboração. De fato, as constantes mudanças trouxeram insegurança jurídica que impactava, direta e indiretamente, nas atividades de prestação de serviço à comunidade. Esta, de certa maneira, ficava na insegurança de continuidade ou não dos serviços, em decorrência dos atrasos nos repasses dos recursos, comprometendo a gestão social dessa parceria, como ilustra a linha de tempo subsequente:

Figura 3: Alterações de decretos sobre os convênios.

Fonte: IBGE (2005).

A instabilidade dos decretos, os arranjos e reajustes necessários para atender às demandas de cada instituição contribuíram para se pensar um modelo de gestão específico às OSCs, com regras claras e segurança jurídica.

Desse modo, as alterações dos decretos que regulamentavam a transferência de recursos contribuíram para a unificação dos modelos de termos de cooperação. Estados como São Paulo possuíam mais de 20 modelos diferentes de gestão, o que, no decorrer do processo, dificultava a gestão e a prestação de contas a contento. A transparência e a execução das ações eram instáveis e comprometidas, em que se abriam espaços para o desvio de recursos e o mau uso dos recursos públicos.

Nesse contexto, o MROSC serviu para oferecer segurança jurídica; construir instrumentos de gestão que moralizassem a ação social das OSCs; possibilitar instrumentos capazes de gerenciar os trâmites legais da parceria formalizada entre o Estado e as instituições sociais; e garantir maior segurança jurídica no atendimento prestado ao público específico de cada instituição (MROSC, 2012).

Diante disso, foi cunhado um Relatório Final do Grupo de Trabalho Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil que aponta 15 aspectos importantes na Plataforma pelo MROSC, em relação aos repasses de recursos públicos para as OSCs. Tal plataforma foi criada como instrumento de comunicação

para dialogar sobre a temática junto às OSCs e ao Estado, representado e coordenado pela Secretaria Geral da Presidência. Nesse relatório foram apontados os seguintes temas:

- 1º Um instrumento próprio para reger repasses de recursos públicos para OSCs que atuam em prol do interesse público (convênios devem ser exclusivos para repasses entre entes federados);
- 2º Uma legislação que abranja todos os níveis de governo (federal, estadual e municipal);
- 3º Reconhecimento de que o repasse de recursos pode visar tanto a colaboração das OSCs com políticas públicas quanto o fomento à atividade autônoma das organizações voltadas para o interesse público (projetos de inovação, desenvolvimento de tecnologias sociais, controle social, educação cidadã, participação social etc.);
- 4º Consideração das entidades voltadas à inclusão econômica de grupos vulneráveis (população em situação de pobreza, pessoas privadas de liberdade e seus familiares, pessoas com deficiência etc.) como aptas a firmar o termo de parceria (cooperativas de economia solidária);
- 5º Chamamento público obrigatório (com regras visando ampla publicização);
- 6º Exigência de que as OSCs que recebem recursos tenham no mínimo três anos de experiência na área (exceto no caso de projetos visando fomento de grupos populares, pequenas OSCs);
- 7º Previsão de repasses para OSCs especializadas na gestão de pequenos projetos de fomento a organizações populares e comunitárias, envolvendo financiamento e assessoria no planejamento e prestação de contas;
- 8º Previsão de projetos realizados em rede, por várias OSCs consorciadas;
- 9º Autorização de contratação de pessoal próprio da OSC envolvido nas atividades previstas no plano de trabalho, dentro de padrões de mercado, incluídas todas as obrigações trabalhistas, estabelecida a não subsidiariedade trabalhista do órgão público;
- 10º Proibição da exigência de contrapartida financeira (a contrapartida das OSC tem que ser sua existência e experiência);
- 11º Regras de prestação de contas compatíveis com o volume dos recursos envolvidos, com prazos para a apreciação das contas por parte da Administração Pública;
- 12º Privilegiar o controle e a prestação de contas com foco nos resultados.
- 13º Previsão da destinação dos bens adquiridos para a execução do projeto após sua conclusão;
- 14º Adoção de sistemas informatizados de controle adequado às OSC e às características dos projetos desenvolvidos por meio dos termos de fomento e colaboração;
- 15º Criação de conselho de políticas públicas ou espaço público institucional equivalente, com representação do governo e das OSCs, voltado à articulação, proposição e apoio de ações de fortalecimento e garantia da independência das OSCs em geral, bem como de suas relações de fomento e colaboração com a Administração Pública (MROSC, 2012, p. 7).

Os temas sugeridos são demandas reais que as OSCs vivenciavam cotidianamente. Eles se referem a ações pontuais e estratégicas vistas no relatório como necessárias para que o Estado, enquanto gestor das políticas públicas, e as OSCs, como células de transformação social, possam fazer a gestão dos seus recursos com maior transparência possível.

Segundo a Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, no “período de 2008 a 2012, foram celebrados R\$ 8.332 contratos de repasse, convênios e termos de parceria por meio do sistema, tendo sido assinalado um montante de R\$ 6,5 bilhões para as entidades privadas sem fins lucrativos” (MROSC, 2012, p. 8).

O volume de recursos é significativo. Para acompanhar esses projetos, a União faz a gestão via SICONV, uma plataforma do Governo Federal para acompanhar as ações de acordo com o desenvolvimento delas. Sem um instrumento adequado, isso se tornaria inviável em função da morosidade.

As parcerias entre o Estado e as OSCs podem ser tomadas como relações de poder que, aliadas à burocracia, por um lado, limitam as ações das OSCs e, por outro, dentro dos limites da ferramenta, constroem um controle social que permite fiscalizar e esquadrihar as ações sociais desenvolvidas junto às comunidades. Tais situações podem ser utilizadas, discursivamente, por ambos como recurso de controle e assujeitamento social do público envolvido.

Em 2014, o relatório das OSCs foi enviado ao Congresso e depois à Câmara. Por ser uma das pautas de interesse coletivo, inclusive do poder legislativo, foi aprovado, transformado em projeto e, logo em seguida, em lei sancionada pela presidente. Na sequência, o quadro equaliza as ações sociais em espírito colaborativo entre as OSCs e o Estado, conforme o relatório aprovado (BRASIL, 2014, p. 4).

Quadro I: Comparativo das ações sociais existentes com as propostas no Projeto de Lei

Antes do Projeto de Lei (PL 7168/2014)	Após o Projeto de Lei (PL 7168/2014)
O instrumento jurídico majoritariamente usado para as relações entre OSCs e Poder Público é o convênio, criado para regular as relações entre entes do governo federal com estados e municípios, mas que acabou estendido às OSCs. Com isso, as organizações acabam sujeitas a regras pensadas para governos, com uma lógica de funcionamento totalmente diferente.	O projeto cria o Termo de Colaboração e o Termo de Fomento, instrumentos pensados especificamente para reger a relação entre OSCs e governos. Com isso, dá mais clareza e ajuda a resolver problemas enfrentados pelas duas partes.
As regras e exigências para firmar um convênio variam enormemente entre níveis de governo e até mesmo entre diferentes pastas dentro da mesma administração. Isso cria insegurança jurídica e uma enorme quantidade de burocracia para as OSCs, prejudicando principalmente as organizações menores.	A legislação aprovada criará um padrão a ser seguido por todas as esferas de governo (federal, estadual e municipal), trazendo mais clareza sobre as regras do jogo. Isso simplifica tanto a vida das OSCs quanto a de governos e órgãos de controle e aumenta a segurança jurídica para todos os envolvidos.
Cada vez mais o governo enxerga as OSCs como meras executoras de políticas gestadas na própria administração, na qualidade de “braços do Estado”, desvalorizando seu papel de representantes de parcelas da sociedade e formuladoras de experiências inovadoras.	O PL reconhece as OSCs como organizações autônomas, e não meras terceirizadas de ações do governo. Assim, permite repasses que visem tanto à execução de projetos específicos quanto ao fomento de atividades e iniciativas próprias das entidades, voltadas para o interesse público.
A falta de regras claras e transparentes para os processos de contratação abre espaço para o uso de OSCs fantasmas por grupos corruptos para desvio de recursos.	A nova legislação incluirá várias regras para garantir o controle e a transparência, como chamamento público obrigatório em editais, exigência de experiência de no mínimo três anos das OSCs que receberão recursos públicos, além de uma “ficha limpa” para organizações.
As regras atuais são restritivas, impedindo que entidades importantes como as ligadas à economia solidária (como uma cooperativa de catadores de materiais recicláveis, por exemplo) recebem apoio público por meio de convênios.	O projeto de lei traz uma visão mais ampla das diversas formas de organização da sociedade civil, incluindo a economia solidária e fundos de fomento a pequenos projetos de organizações populares e comunitárias.
As OSCs só podem celebrar convênio com o poder público individualmente, dificultando a realização de projetos em rede, dinâmica própria do campo dessas organizações.	Será possível, desde que autorizada no edital do chamamento público e prevista no plano de trabalho, a realização de projetos em rede por duas ou mais organizações. Essa possibilidade atende a uma dinâmica própria do campo que é justamente o trabalho em rede, desde que a OSC celebrante do termo de fomento ou de colaboração comprove, entre outros requisitos, capacidade técnica e operacional para supervisionar e orientar diretamente a atuação das demais organizações que com ela estiverem atuando.
A já mencionada inadequação do instrumento jurídico de convênio (criado para regular as relações entre do governo federal com estados e municípios) sujeita as OSCs ao equivocado entendimento de que estas entidades não podem remunerar a sua folha de pagamento. Trata-se de analogia indevida da regra pública, que impede que municípios e estados utilizem a verba repassada da União para gastos com servidores próprios. Quando aplicada a OSCs,	Será possível utilizar o recurso repassado por meio do instrumento de fomento ou de colaboração para remunerar a equipe atuante no projeto. O pagamento de pessoal próprio da OSC envolvido nas atividades previstas no plano de trabalho será possível, uma vez comprovado que está dentro de padrões de mercado, podendo ser incluídas todas as obrigações trabalhistas da OSC, ficando estabelecida de forma clara a não

<p>estas regras pensadas para governos causam problemas e interferem no regular funcionamento dessas instituições privadas.</p>	<p>subsidiariedade trabalhista do órgão público.</p>
<p>Nos moldes atuais, é comum que a Administração Pública exija da OSC a alocação de recursos financeiros a título de contrapartida financeira.</p>	<p>Com o PL, não será mais permitido incluir como requisito para celebração de parceria a exigência de contrapartida financeira, priorizando-se a contrapartida em bens e serviços, aí incluídos o reconhecimento da capacidade e do acervo técnico das OSCs a ser repassado ao ente público (transferência de know-how) em temas que muitas vezes o Estado não conhece.</p>
<p>As normas de prestação de contas não definem prazo para a análise das prestações de contas das parcerias apresentadas pelas OSCs. É prática comum dos Ministérios analisar as prestações de contas após quatro ou cinco anos de sua apresentação pela OSC. Não raro, a OSC é chamada a se explicar ou restituir recurso com juros e multa sobre o período que a Administração Pública levou para analisar a prestação de contas. Segundo levantamento do TCU, há Ministérios com estoques de prestação de contas que levariam mais de 20 anos para serem concluídos, se for mantido o ritmo atual.</p>	<p>Regras de prestação de contas compatíveis com o volume dos recursos envolvidos, com normas mais rígidas para parcerias com valor acima de R\$ 600 mil. A Administração Pública terá como objetivo apreciar a prestação final de contas no prazo de 90 a 150 dias, contados da data de seu recebimento, conforme estabelecido no instrumento da parceria. Caso a Administração Pública descumpra o prazo, não poderá ser imposto à OSC juros e multa caso alguma verba seja glosada.</p>
<p>As normas das parcerias para a prestação de contas pelas OSCs são infralegais, esparsas e variam de órgão para órgão, na União, nos Estados e nos Municípios. Costumam ser alteradas com frequência, o que reforça a excessiva burocracia, o caráter formalista e aumenta ainda mais a insegurança jurídica relativa à matéria. As normas atuais revelam pouca preocupação com planejamento, monitoramento e avaliação, reforçando o controle meramente formal.</p>	<p>O PL prevê mecanismos de visita <i>in loco</i>, monitoramento e avaliação parcial das prestações de contas física e financeira. Privilegia o controle e a prestação de contas com foco nos resultados de suas ações.</p>
<p>A Administração Pública celebra instrumentos de parceria de forma esparsa e não planejada, agravando o quadro de insegurança jurídica dessas relações e a vulnerabilidade das OSCs no Brasil, especialmente daquelas que contam com financiamento público.</p>	<p>O PL prevê a criação de conselho de políticas com representação paritária do governo e das OSCs, voltado à articulação, proposição e apoio de ações de fortalecimento das relações de fomento e colaboração com a Administração Pública, contribuindo para a organização e monitoramento da ação pública de financiamento das ações de OSCs no Brasil.</p>
<p>Incompatibilidade entre as normas aplicáveis à execução dos convênios e o regime jurídico privado das OSCs nos processos de seleção e contratação de fornecedores, com a imposição de analogias indevidas de normas de direito público a entidades privadas, entre elas o entendimento de obrigação de licitar.</p>	<p>O PL estabelece que as OSCs terão regulamento próprio de compras e contratações em que se estabeleça a observância aos princípios da legalidade, da moralidade, da boa-fé, da probidade, da impessoalidade, da economicidade, da eficiência, da isonomia, da publicidade, da razoabilidade, do julgamento objetivo e a busca permanente de qualidade e durabilidade.</p>
<p>Regimes paralelos de contratação, excludentes entre si, dos convênios e dos Termos de Parceria, este exclusivamente aplicável às OSCIPs (Lei 9.790/99).</p>	<p>O PL propõe a unificação do modelo de parceria, incluindo o Termo de Parceria da Lei das OSCIPs à nova sistemática de funcionamento dos Termos de Fomento e Colaboração.</p>

Fonte: Comitê Facilitador Plataforma por um Novo Marco Regulatório para as Organizações da Sociedade Civil (PL 7168, 2014, p.23).

Esse PL é fruto de discussão, embates políticos e sociais que começaram em 2001 no relatório final da primeira CPI das ONGs. Em 2011, foi reforçado na segunda CPI das ONGs e, logo depois, foi criado o Grupo de Trabalho, para apresentar o Relatório Final do Grupo de Trabalho Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil. Isso resultou na aprovação da Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, que:

[...] estabelece 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; define diretrizes para a política de fomento, de colaboração e de cooperação com organizações da sociedade civil (BRASIL, 2014, p. 5).

A lei foi bem recebida pelas OSCs, mas há alguns elementos que precisam ser destacados – se essa iniciativa tivesse sido empreendida antes das CPIs, por exemplo, ela poderia ter outra característica, algo que não será abordado neste trabalho. É necessário destacar que a Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, estabelece um novo paradigma na relação de poder político-econômica entre as OSCs e o Estado, resultante da demanda de ambas as partes.

Para as OSCs, a lei traz maior segurança jurídica, transparência e efetividade na aplicação dos recursos públicos. Apesar de trazer melhorias, esta lei considerada Marco Regulatório das OSCs precisa de avanços em vários aspectos até a sua total implementação.

Figura 1: Síntese da linha do tempo do MROSC.

Fonte: Plataforma MROSC (2014).

Em certa medida, as CPIs da ONGs drenaram a confiança pública das organizações, visto que há uma criminalização das ONGs acusadas de desvios públicos. Entretanto, os problemas relacionados ao uso inadequado dos recursos aconteceram com um número reduzido de ONGs que, por hora, foram criadas para receber recursos públicos e, na sequência, desviá-los.

As mazelas decorrentes dessas práticas atingiram também as demais instituições que realizam um percurso de implementação de ações sociais preocupadas com a moralização do setor, no intuito de garantir maior segurança jurídica para o setor das OSCs. Estas, por sua vez, contribuem indiretamente por meio de ações internas para a formação e construção da cidadania dos direitos civis elementares, como o direito à vida, à liberdade, à propriedade e à igualdade perante a lei; dos direitos políticos, como votar, ser votado e participar, de diversas formas, do destino da sociedade; e dos direitos sociais relacionados à educação, ao trabalho, ao salário justo, à saúde e a uma velhice tranquila.

Existem OSCs que corroboram com o Estado no sentido de promover um movimento de interlocução, em que as ações de garantias de direitos têm como seu único e exclusivo foco o cidadão.

Ser cidadão é ter direito à vida, à liberdade, à propriedade, à igualdade perante a lei: é, em resumo, ter direitos civis. É também

participar no destino da sociedade, votar, ser votado, ter direitos políticos. Os direitos civis e políticos não asseguram a democracia sem os direitos sociais, aqueles que garantem a participação do indivíduo na riqueza coletiva: o direito à educação, ao trabalho, ao salário justo, à saúde, a uma velhice tranquila. Exercer a cidadania plena é ter direitos, civis, políticos e sociais (ARAÚJO, 2014, p. 17).

O Estado democrático é formado por sociedade, Estado e iniciativa privada. As OSCs, em grande parte, trabalham em condição de imparcialidade, desvinculadas de partidos políticos e distantes do mercado – essas condições são fundamentais para proporcionar uma forma diferente de ver e atuar, além de complementar a ação do Estado.

Algumas OSCs, no mundo inteiro, têm demonstrado potencial de contribuição com o Estado em áreas nas quais, muitas vezes, o poder público tem dificuldade em atuar, como meio ambiente, inclusão, comunidades ribeirinhas, indígenas, quilombolas – às vezes, quem chega a essas localidades são as igrejas, as pastorais e os movimentos sociais para atender às suas demandas. Dessa forma, contribuem para a construção da cidadania, a consolidação da democracia e a melhoria das condições de vida da população.

A Lei 13.019/2014, que estabelece o Marco Legal das OSCs, se refere a regras básicas para a organicidade das parcerias voluntárias instituídas entre a Administração Pública⁵¹ e as OSCs⁵². Por meio dessa lei é estabelecida maior segurança jurídica para as instituições que fazem parceria com o poder público, e, com as parcerias voluntárias tratadas na referida lei, são firmados os ajustes entre os referidos atores sociais que envolvem ou não transferências voluntárias de recursos financeiros, com o objetivo de desenvolver ações de interesse recíproco em regime de mútua cooperação (CAVALCANTE, 2014, p. 2).

Há restrições para a formação de parcerias que não se enquadram no formato jurídico acima citado. No caso das OSCIP, existe um dispositivo legislativo específico para sua regulação: Lei nº 9.790/99.

No artigo 24 da Lei n. 13.019/2014, há as condições para a celebração das parcerias previstas nessa lei junto à Administração Pública, por meio da transferência voluntária de recursos para as OSCs, na realização de planos de

⁵¹É a relação estabelecida entre os órgãos, autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista prestadoras de serviço público.

⁵² É uma pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos que não distribui seus lucros com sócios, associados, conselheiros, diretores, empregados, doadores, mas o aplica em benefícios da comunidade.

trabalho em regime de mútua cooperação. As OSCs, que receberão tais transferências, serão selecionadas por meio de um procedimento chamado de “chamamento público”⁵³. Após escolhida, a vencedora deverá celebrar um “termo de colaboração” ou um “termo de fomento” com a Administração Pública (CAVALCANTE, 2014, p. 3).

Os princípios fundamentais da Administração Pública são primordiais para a gestão dos recursos públicos de interesses comuns. Nessa perspectiva administrativa, prevista na Lei 13.019/2014, o edital do chamamento público deverá conter as seguintes informações:

I - a programação orçamentária que autoriza a celebração da parceria; II - o tipo de parceria que será celebrada; III - o objeto da parceria; IV - as datas, os prazos, as condições, o local e a forma de apresentação das propostas; V - as datas e os critérios objetivos de seleção e julgamento das propostas, inclusive no que se refere à metodologia de pontuação e ao peso atribuído a cada um dos critérios estabelecidos, se for o caso; VI - o valor previsto para a realização do objeto; VII - a exigência de que a organização da sociedade civil possua: a) no mínimo, 3 anos de existência, com cadastro ativo, comprovados por meio de documentação emitida pela Receita Federal, com base no CNPJ; b) experiência prévia na realização, com efetividade, do objeto da parceria ou de natureza semelhante; c) capacidade técnica e operacional para o desenvolvimento das atividades previstas e o cumprimento das metas estabelecidas (BRASIL, 2014, p.7).

Com o intuito de moralizar as instituições, a lei as pune com rigorismos que limitam as possibilidades das ações pelas quais as OSCs foram instituídas. Há uma grande transferência de responsabilidade da Administração Pública para as OSCs, causando ingerência nas ações. Por outro lado, a lei não cita alguns elementos importantes, como requisitos de comprovação de experiência, capacidade técnica operacional, dentre outros que carecem de normatização.

Segundo Cavalcante, (2014, p. 2) “são vedadas cláusulas que restrinjam o caráter competitivo e estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou do domicílio dos concorrentes ou de qualquer outra circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto da parceria”.

⁵³O chamamento público definido pela lei nº XII, como o procedimento destinado a selecionar OSCs para firmar parceria por meio de termo de colaboração ou de fomento, no qual se garanta a observância dos princípios da isonomia, da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

Outrossim, a Lei 13.019/2014 possibilita que duas ou mais OSCs se unam em rede para a execução de iniciativas de pequenos projetos, desde que cumpridos certos requisitos. Tais situações podem promover organizações muito fortes que, seguindo modelos do mercado, poderão engolir as instituições menores, de caráter mais local. As regras para atuação em rede são:

a) a responsabilidade precisa ser integral para com a Administração Pública na celebração do termo de colaboração e de fomento. A junção de instituições diferentes de interesses comuns é muito salutar, pois fortalece a rede e amplia a possibilidade de impacto social;

b) cada proposta apresentada será julgada e analisada por uma comissão de seleção previamente designada e que seguirá algumas orientações específicas da Administração Pública, a saber:

[...] órgão colegiado da administração pública destinado a processar e julgar chamamentos públicos, composto por agentes públicos, designados por ato publicado em meio oficial de comunicação, sendo, pelo menos, 2/3 (dois terços) de seus membros servidores ocupantes de cargos permanentes do quadro de pessoal da administração pública realizadora do chamamento público. Será impedida de participar da comissão de seleção pessoa que, nos últimos 5 anos, tenha mantido relação jurídica com, ao menos, uma das entidades em disputa (BRASIL, 2014, p.17).

Depois da análise da documentação e dos procedimentos administrativos, as instituições selecionadas e aprovadas no edital poderão estabelecer parceria com os governos federal, estadual e municipal, de acordo com o objeto do convênio. O administrador público, para fim da referida lei, é o agente público titular do órgão ou entidade competente para assinar o instrumento de cooperação com a organização da sociedade civil. Ele formalizará a parceria e procederá à assinatura do instrumento de cooperação, sendo responsabilizado por negligência e ingerência no processo administrativo do termo de parceria ou de fomento.

O gestor social e o administrador público, perante o instrumento de cooperação, assumem responsabilidades administrativas. Cabe ao gestor social aplicar os recursos públicos em consonância com o objeto do instrumento de cooperação; com isso, é garantido o cumprimento do convênio estabelecido por meio de ações de controle e gestão. Assim, por meio da lei, o Estado cumpre seu papel social de aplicação dos recursos públicos junto aos menos favorecidos através

de ferramentas que permitam o controle social e a manutenção do poder através da mensuração dos dados de impacto e transformação social.

Diante dos aspectos apresentados até este momento, evidencia-se que a Administração Pública pode fazer transferências voluntárias de recursos para OSCs, com vistas a efetuar planos de trabalho em regime de mútua cooperação. O que garante a idoneidade da transferência desses recursos para a organização da sociedade civil é o fato de que ela receberá tais transferências por meio de “chamamento público” e da celebração do Termo de Colaboração⁵⁴ ou do Termo e Fomento⁵⁵ com a Administração Pública (CAVALCANTE, 2014).

A sociedade em geral espera que os gestores irão realizar gestão social dos recursos públicos sob o olhar atento da Administração Pública que, por sua vez, está obrigada a efetuar procedimentos de fiscalização das parcerias celebradas antes do término da sua vigência, inclusive por meio de visitas *in loco*, para fins de monitoramento e avaliação do cumprimento do objeto. A partir disso, a Administração Pública emitirá o relatório técnico de monitoramento e avaliação da parceria e o submeterá à comissão de monitoramento e avaliação⁵⁶, que assim o homologará.

Além da comissão de monitoramento, a Administração Pública designará um agente público que ficará responsável pela gestão da parceria, tendo poderes de controle e fiscalização. São consideradas obrigações do gestor:

I - acompanhar e fiscalizar a execução da parceria; II - informar ao seu superior hierárquico a existência de fatos que comprometam ou possam comprometer as atividades ou metas da parceria e de indícios de irregularidades na gestão dos recursos; III - emitir parecer técnico conclusivo de análise da prestação de contas final; IV - disponibilizar materiais e equipamentos tecnológicos necessários às atividades de monitoramento e avaliação da parceria (BRASIL, 2011, p.17).

⁵⁴O Termo de Colaboração é instrumento firmado entre a administração pública e as OSCs e tem o plano de trabalho foi proposto pela administração pública, onde as OSCs colaborará com a finalidade de interesse público proposta pela administração pública.

⁵⁵O Termo de Fomento é instrumento firmado entre a administração pública e as OSCs e tem o plano de trabalho foi proposto pela OSCs, onde a administração pública estará fomentando a finalidade de interesse público proposta pelas OSCs.

⁵⁶A comissão de monitoramento e avaliação é o órgão colegiado da administração pública destinado a monitorar e avaliar as parcerias celebradas com organizações da sociedade civil, composto por agentes públicos designados, sendo, pelo menos, 2/3 (dois terços) de seus membros servidores ocupantes de cargos permanentes do quadro de pessoal da administração pública realizadora do chamamento público.

Na hipótese de não execução ou má execução de parceria, a Administração Pública poderá, por ato próprio e independentemente de autorização judicial, retomar os bens públicos em poder da organização da sociedade civil parceira, qualquer que tenha sido a modalidade ou título que concedeu direitos de uso de tais bens, e assumir a responsabilidade pela execução do restante do objeto previsto no plano de trabalho, no caso de paralisação ou da ocorrência de fato relevante, de modo a evitar sua descontinuidade. Deve ser considerado, na prestação de contas, o que foi executado pela organização da sociedade civil até o momento em que a administração assumiu essas responsabilidades.

No que tange à prestação de contas, as OSCs estão obrigadas a prestar as contas finais da boa e regular aplicação dos recursos recebidos no prazo de até 90 dias a partir do término da vigência da parceria, conforme estabelecido no respectivo instrumento. Constatada a irregularidade ou omissão na prestação de contas, será concedido prazo para a organização da sociedade civil sanar a irregularidade ou cumprir a obrigação, ao passo que a Administração Pública terá como objetivo apreciar a prestação final de contas apresentada no prazo de 90 a 150 dias, contado da data de seu recebimento, conforme estabelecido no instrumento da parceria. As prestações de contas serão avaliadas da seguinte forma:

I - regulares, quando expressarem, de forma clara e objetiva, a exatidão dos demonstrativos contábeis, a legalidade, a legitimidade e a economicidade dos atos de gestão do responsável; II - regulares com ressalva, quando evidenciarem impropriedade ou qualquer outra falta de natureza formal de que não resulte em dano ao erário; III - irregulares, quando comprovada qualquer das seguintes ocorrências: a) omissão no dever de prestar contas; b) prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo ou antieconômico, ou de infração a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial; c) dano ao erário decorrente de ato de gestão ilegítimo ou antieconômico; d) desfalque ou desvio de dinheiro, bens ou valores públicos (BRASIL, 2014, p.18).

Caso as OSCs descumprirem os termos da parceria firmada ou praticarem outros ilícitos, elas poderão sofrer sanções administrativas e até responderem por ato de improbidade administrativa. Além disso, os dirigentes, gestores, administradores públicos poderão ser responsabilizados na esfera penal, se suas condutas se caracterizarem como crime.

As sanções administrativas podem variar de advertência, suspensão temporária da participação em chamamento público e impedimento de celebrar termos de fomento, termos de colaboração e contratos com órgãos e entidades da esfera de governo da Administração Pública sancionadora, por prazo não superior a superior anos, com declaração de inidoneidade para participar em chamamento público ou celebrar termos de fomento, termos de colaboração e contratos com órgãos e entidades de todas as esferas de governo, enquanto perdurarem os motivos determinantes da punição.

Nesses termos, as parcerias existem no momento da entrada em vigor da Lei nº 13.019/2014, pela legislação vigente, ao tempo de sua celebração, sem prejuízo da aplicação subsidiária da nova lei das OSCs, naquilo em que for cabível, desde que em benefício do alcance do objeto da parceria.

De acordo com a nova lei, o convênio ficará restrito a parcerias firmadas entre os entes federados (art. 84), a exemplo do convênio entre União e o estado do Ceará. Para as parcerias entre a Administração Pública e a OSCs, o instrumento adequado passa a ser o termo de colaboração e/ou o termo de fomento, conforme já explicado. Os convênios e acordos congêneres vigentes entre esses atores sociais, na data de entrada em vigor desta lei, serão executados até o término do prazo de vigência.

Grande parte desses convênios está organizada em propostas metodológicas fundamentadas na educação informal e desenvolvida, na maioria das vezes, em centros de convivência e/ou formação em parcerias com os órgãos públicos. A partir da implementação da nova lei, a perspectiva educacional informal ganhará novos contornos nos instrumentos de orientações e organizações das atividades desenvolvidas pelas OSCs que justifiquem a parceria, bem como os recursos públicos recebidos.

3.5 Formação Social informal nas Organizações da Sociedade Civil

A educação é um dos direitos elementares que sempre foi relegado ao cidadão. O Estado, por sua vez, faz parecer que tem se esforçado para oferecer aos

cidadãos uma educação de qualidade⁵⁷, a fim de cumprir o que prevê o art. 225 da Constituição Federal de 1988, que trata da educação, cultura e desporto:

A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho (BRASIL, 1988, p. 1).

A Constituição Federal (CF) garante que a responsabilidade da educação é do Estado, conforme o art. 205, bem como da família no desenvolvimento da pessoa, no preparo para o exercício da cidadania, na qualificação para o trabalho e na formação cidadã. A LDB, por sua vez, inverte essa posição de responsabilidade, de forma que pode até ser considerada inconstitucional, pois não se encontra nos termos da constituição. Para a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) – Lei 9.394/96, em consonância com a Constituição, é prevista a responsabilidade educacional em três esferas: família, sociedade e Estado.

Essa inversão não é realizada por acaso, pois, em tal ordem, a garantia de participação da sociedade e do Estado é expressamente importante. Há uma descaracterização da total responsabilização do Estado pelo sucesso e fracasso do desempenho educacional.

Nesse modelo neoliberal considerado inovador pelas parcerias PPPs estabelecidas entre as OSCs junto ao Banco Mundial, ao Fundo Monetário Internacional (FMI), dentre outros órgãos de fomentos internacionais e nacionais, a LDB estabelece possibilidade de diálogo, construção coletiva e corresponsabilização das famílias, da comunidade escolar, da sociedade e do Estado, elementos importantes na construção da cidadania em meio a desafios e complexidades dos novos arranjos educacionais. Entretanto, o Estado deixa seu posto de primeiro responsável para último na escala de responsabilidades, legitimando a perspectiva neoliberal de Estado.

De acordo com a perspectiva legal estabelecida para o desenvolvimento pessoal, no que concerne à sua interação com a sociedade e a plena inserção, a escola, segundo o exposto no Art. 22 da Lei nº 9.394/96, “tem por finalidades desenvolver o educando, assegurar-lhe a formação comum indispensável para o

⁵⁷Neste trabalho se entende por educação informal de qualidade aquela que prepara todos os educandos para o engajamento e transformação social por meio de estratégias simples que possibilitam a formação e qualificação dos educadores, bem como uma formação crítica e autônoma.

exercício da cidadania e fornecer-lhe meios para progredir no trabalho e em estudos posteriores” (BRASIL, 1996, p. 9).

Para que essa formação seja inclusiva⁵⁸ e supra as demandas do país, é essencial a união dos atores políticos, agentes, gestores educativos e sociedade em geral, em que a base para essas ações de formação seja o conhecimento técnico, teórico e prático. Tais fundamentos serão tomados como referência para se pensar, discutir e elaborar conjuntamente o *Plano Nacional de Educação* (PNE) e, a partir dele, planos de ação específicos para atender às necessidades de cada ente federado.

Portanto, a importância desta temática se ressalta na (e pela) necessidade de se repensar políticas públicas efetivas, pois fica evidente, segundo dados apontados pela Unesco no Relatório Educação para Todos no Brasil, referente ao período de 2000 a 2015, a negligência do Estado. Verifica-se, pois, um grande contingente de políticas públicas destinadas à educação básica inicial, como escolas e OSCs que oferecem educação formal e informal, programas artístico-culturais, dentre outras, além de certo desamparo às que visam ao atendimento aos anos finais.

Nesse contexto, evidenciam-se os altos índices de evasão escolar presentes no país inteiro e, de forma mais acentuada, nos períodos de transição do ensino fundamental para o ensino médio. Tal situação se complexifica e amplia, mais ainda, quando o olhar se dirige para o ensino médio e/ou para o ensino superior.

Embora algumas obras relativas à educação informal e às prescrições jurídicas do governo brasileiro sobre medidas educacionais destinadas a eliminar o analfabetismo e a ampliar a promoção social do sujeito, garantindo seus direitos e deveres, sejam reconhecidas, é preciso considerar que apenas isso não basta. Faz-se necessário, também, discutir com os sujeitos envolvidos no processo (alunos, professores, pais, empresários, gestores escolares e sociedade) as alternativas para tais problemas que hoje dificultam o desenvolvimento do país.

Neste século de múltiplos saberes e informação marcados por baixa reflexão e indiferença à interação social, as quais interferem parcialmente como fatores restritivos das possibilidades humanas, é preciso estabelecer novos paradigmas educacionais pautados na ética, no diálogo e no pensamento crítico, a fim de

⁵⁸Uma formação informal é aquela que encara os diferentes espaços formativos como direito de todos, logo, não é um favor que uma instituição e/ou grupo de pessoas realizam para com os outros. Este outro, neste processo, é compreendido como um cidadão, ou seja, um sujeito de direitos.

elaborar uma gestão educativa democrática e profissional que promova a construção da cidadania.

A cidadania na escola se constitui à medida que o educando estuda, debate e aprende por meio das atividades desenvolvidas e/ou conteúdos aplicados na sala de aula, nos corredores e espaços sociais da referida instituição. Tais aspectos, no decorrer do processo, se tornam oficinas e laboratórios para o desenvolvimento de ações que promovam a cidadania.

Cumprir destacar que a cidadania é uma palavra de origem grega – *auto*, que significa “de si mesmo”; e *nomos*, “lei” – que equivale ao governo de si mesmo, e, para ser aplicada, precisa de condições. Segundo Santos (2013, p. 10): “Não existe autonomia sem condições de autonomia”, essas condições precisam de construção conjunta que passam pela formação, educação crítico-reflexiva do cidadão.

Aprender a conhecer e a pensar é fundamental num mundo fortemente marcado por excessos de informações e pouca retenção de conhecimento. Essa perspectiva precisa inspirar e orientar as reformas educativas tanto na elaboração de programas e projetos como na definição de novas políticas educacionais. Tais políticas precisam ser concebidas “globalmente e aplicadas localmente”, tomando-se como referência a articulação entre local e global e vice-versa, com base em um plano de ação a curto, médio e longo prazo, de modo a favorecer a construção de uma educação que promova a inclusão e formação cidadã.

De fato, a transformação passa pela participação aliada à preocupação da família e da sociedade, de forma geral, em se criar uma rede fomentadora de boas práticas educativas. É preciso prover os envolvidos de uma relação interpessoal entre os cidadãos interessados em construir uma sociedade autônoma, livre e com mais possibilidade de sucesso pessoal e profissional. Nesse processo, a educação participativa cria a consciência coletiva da responsabilidade social em “uma cooperação” com o Estado e a comunidade escolar (HOFLING, 2008, p. 12).

Uma escola bem preparada, limpa, arejada, com profissionais competentes, currículo alinhado às reais necessidades dos alunos e do meio social contribui para desenvolver e formar profissionais capazes de valorizar e divulgar a experiência cidadã. Isso contrapõe o que prega a educação moderna, na qual os professores se tornam profissionais bem preparados, ensinam as verdades absolutas que estão nos livros e apostilas previamente elaborados com conteúdo que tenha pertinência a

determinado público, segundo interesses de grupos que ocupam o poder econômico e político.

Nesse espaço escolar, o foco é trabalhar as disciplinas conforme o calendário letivo, sem muito tempo para o diálogo, o debate e a discussão crítica fundamentada em princípios éticos, de cidadania e construção social. Não há espaço para a reflexão e a discordância, visto que elas se assumem em um processo de construção do conhecimento *fast-food*: criar, educar, disciplinar, individualizar, monopolizar, reprender, corrigir os erros, vigiar e excluir aqueles que não se enquadram dentro da perspectiva válida defendida (BATISTA, 2010).

Tal modelo de educação sempre foi alvo de inúmeras críticas, segundo os autores Batista (2010) e Taka (2012), pois, no contexto dos grandes avanços tecnológicos, se torna muito prático absorver informações aligeiradas que, por vezes, estão amalgamadas a dogmas, ideologias obtusas que não possibilitam a reflexão e a compreensão crítica do conhecimento *fast-food*.

Diante dessa situação, Trilla (1996) expõe que o conceito de educação não formal aparece pela primeira vez como um possível caminho que aponte para a formação do estudante a partir de suas dimensões humanas, sociais, históricas e psicológicas, não apenas em relação ao campo pedagógico que o cerca no ambiente escolar moderno estabelecido.

De acordo com a perspectiva não escolar, a educação passa a ser descaracterizada do ambiente de ensino e se torna mais ampla e complexa, pois passa a compreender os elementos que contribuem para a formação não só escolar, como também humana e que contemple a saúde, o meio ambiente, o trânsito, o esporte, a religião e suas demandas sociais.

A educação não formal ganha novas proporções e passa a se referir às relações de ensino e de aprendizado que têm relevância na vida cotidiana. De fato, a educação não exclui os elementos teóricos, mas agrega os outros pertinentes à vida humana que contribuem para uma vivência menos alienada.

Como parte constituinte dessa formação, há a presença dos meios de comunicação que fazem com que a sociedade e a própria escola percebam que a educação não é monopólio do estabelecimento de ensino e da família; logo, ela precisa se abrir às possibilidades da vida. Com a limitação da escola formal nos processos de ensino e de aprendizagem, a educação informal torna-se uma

constante nos debates pedagógicos. A educação conquista uma nova pauta nem melhor ou pior, mas com um novo olhar que prima pela:

[...] consciência e organização de como agir em grupos coletivos; a construção e reconstrução de concepção(ões) de mundo e sobre o mundo; contribuição para um sentimento de identidade com uma dada comunidade; forma o indivíduo para a vida e suas adversidades (e não apenas capacitação para entrar no mercado de trabalho); quando presente em programas com crianças ou jovens adolescentes a educação não-formal resgata o sentimento de valorização de si próprio (o que a mídia e os manuais de autoajuda denominam, simplificada, como a autoestima); ou seja dá condições aos indivíduos para desenvolverem sentimentos de autovalorização, de rejeição dos preconceitos que lhes são dirigidos, o desejo de lutarem para ser reconhecidos como iguais (enquanto seres humanos), dentro de suas diferenças (raciais, étnicas, religiosas, culturais, etc.); educação não formal, participação da sociedade civil e estruturas colegiadas nas escolas religiosas, culturais, etc.); os indivíduos adquirem conhecimento de sua própria prática, os indivíduos aprendem a ler e interpretar o mundo que os cerca (GOHN, 2006, p. 30).

A educação não formal se caracteriza por propostas de trabalho voltadas à camada mais pobre da população, sendo algumas promovidas pelo setor público e outras idealizadas por diferentes segmentos da sociedade civil, muitas vezes em parceria com o setor privado, desde ONGs a grupos religiosos e instituições que mantêm parcerias com empresas. A educação não formal se refere a questões que envolvem a ecologia e problemas com o meio ambiente. Isso é essencial para o trabalho de conscientização e formação de opinião de crianças e adolescentes que têm a possibilidade de ampliar seus horizontes.

O surgimento da educação não formal não acontece para ocupar o espaço ou substituir o papel da educação formal⁵⁹ e informal⁶⁰, mas para haver uma ação

⁵⁹“Em geral, designa-se com esse termo a transmissão e o aprendizado das técnicas culturais, que são as técnicas de uso, produção e comportamento, mediante as quais um grupo de homens é capaz de satisfazer suas necessidades, proteger-se contra a hostilidade do ambiente físico e biológico e trabalhar em conjunto, de modo mais ou menos ordenado e pacífico”. Educação formal, também conhecida como regular é o processo de educação integral, a seguir correlacionado, estendendo-se do ensino primário ao ensino secundário. Um exemplo deste tipo de educação seria recebido nas escolas. Básica de educação formal é a área da educação que é intencional, planejada e regulamentada. Aqui é a toda oferta educacional conhecida como ensino obrigatório da educação infantil ao final do ensino secundário (ABBAGNANO, 2007, 317; EDUKAVITA, 2013).

⁶⁰A educação informal/não formal designa um processo com várias dimensões tais como: a aprendizagem política dos direitos dos indivíduos enquanto cidadãos; a capacitação dos indivíduos para o trabalho, por meio da aprendizagem de habilidades e/ou desenvolvimento de potencialidades; a aprendizagem e exercício de práticas que capacitam os indivíduos a se organizarem com objetivos comunitários, voltadas para a solução de problemas coletivos cotidianos; a aprendizagem de

complementar que abre a possibilidade de diálogo, construção de novos caminhos e eliminação da diferença que limita, segrega e tolhe as possibilidades de uma educação mais integradora.

No processo de educação não formal, a construção do saber possibilita, conforme Gohn (2006, p. 30):

[...] o aprendizado das diferenças; aprende-se a conviver com os demais; socializa-se o respeito mútuo; adaptação do grupo a diferentes culturas, reconhecimento dos indivíduos e do papel do outro, trabalha o “estranhamento”; construção da identidade coletiva de um grupo; balizamento de regras éticas relativas às condutas aceitáveis socialmente.

Além desses elementos pertinentes na vida da pessoa em formação, outro aspecto se torna importante: a qualificação de profissionais que de fato atendam às necessidades desse novo formato educativo muito presente nas OSCs. Nas práticas educativas informais das OSCs, há fatores diversificados de acordo com a identidade organizacional da instituição. Se a mantenedora da OSCs possuir vínculos com religiosidade, grupos laicos ou de outras segmentações, na maioria das vezes, a proposta pedagógica passa pela perspectiva da missão e dos valores que essas instituições defendem e acreditam.

A falta de um currículo claro limita as ações e pode transformar o espaço de educação não formal em doutrinação. A pesquisadora que mais possui trabalhos publicados nesta área, Gohn (2006, p.31), salienta que falta:

[...] formação específica a educadores a partir da definição de seu papel e as atividades a realizar; definição mais clara de funções e objetivos da educação não formal; sistematização das metodologias utilizadas no trabalho cotidiano; construção de metodologias que possibilitem o acompanhamento do trabalho que vem sendo realizado; construção de instrumentos metodológicos de avaliação e análise do trabalho realizado; construção de metodologias que possibilitem o acompanhamento do trabalho de egressos que participaram de programas de educação não formal; criação de metodologias e indicadores para estudo e análise de trabalhos da educação não formal em campos não sistematizados; aprendizado gerado por atos de vontade do receptor tais como a aprendizagem via internet, para aprender música, tocar um instrumento etc.; mapeamento das formas de educação não formal na auto aprendizagem dos cidadãos (principalmente jovens) .

conteúdos que possibilitem aos indivíduos fazerem uma leitura do mundo do ponto de vista de compreensão do que se passa ao seu redor; a educação desenvolvida na mídia e pela mídia, em especial a eletrônica etc. (GOHN, 2005, p. 3).

Nesse sentido, a educação não formal tem como objetivo abrir espaços para se discutir e debater temas relevantes da vida social, como cidadania, justiça social, direitos humanos, liberdade, igualdade, democracia, discriminação, cultura, entre outros elementos que abrem espaço para o novo. Possibilita-se, ainda, que o estudante possa refletir sobre o que há a sua volta, estimulando-o a olhar para as mesmas coisas e pessoas com perspectivas novas. Essas atitudes são consideradas pelos gestores e educadores sociais de extrema necessidade para formar cidadãos conscientes da realidade social e sabedores de direitos e deveres.

Para Gohn (2005), as OSCs precisam se mobilizar para garantir amplo debate sobre os eixos temáticos. Trazem grande contribuição as reflexões sobre políticas públicas do Estado, a saber:

[...] lutas pelo acesso; aumento de vagas; escola pública com qualidade; gestão democrática da escola; escola com projetos pedagógicos que respeitem as culturas locais; valor das mensalidades das escolas particulares; por políticas públicas; realização de experiências alternativas; luta no processo de implantação de novos modelos, experiências ou reformas educacionais, envolvendo organização, trajetória das experiências, acompanhamento, construção de cultura política, redefinição do conceito de participação; luta dos professores e outros profissionais da educação por condições salariais e de trabalho; lutas dos estudantes por vagas, condições, mensalidades, refeitórios, moradia, contra discriminações, etc. (GOHN, 2005, p.36).

A educação tem a missão de conduzir o homem à autonomia e à razão, a fim de que possa pensar por si só e tomar suas próprias decisões. O homem autônomo é ciente que o Estado precisa garantir as necessidades mais elementares e sabe que está sendo lesado em sua dignidade e cidadania; o Estado, nesse sentido, tem o dever de garantir os requisitos mínimos necessários para a vivência cidadã.

Nesse entremeio, algumas OSCs cumprem sua missão quando oferecem condição de empoderamento social, de abandono do discurso paternalista, caritativo e vitimista, o que gera um ciclo vicioso de dependência. A educação não formal precisa ser instrumento de empoderamento, no sentido de oferecer substratos teóricos, conceituais e metodológicos para a construção de ambientes ricos e dinamizadores da autonomia, da independência, do reconhecimento e da valorização da diferença, da criatividade e do desejo de vencer as dificuldades.

Esses fatores passam a ser vistos como obstáculos a serem vencidos, não como condições limitadoras e definidoras da existência de cada um, e sim como a busca de novos e caminhos e possibilidades.

No terceiro capítulo serão abordadas as interlocuções das relações de poder no campo da prática, sobre como a legislação é aplicada para utilizar os recursos públicos da Administração Pública.

CAPÍTULO III

INTERLOCUÇÕES ENTRE AS RELAÇÕES DE PODER E AS ONGS O CONTEXTO DA PRÁTICA: TRADUÇÃO DA LEGISLAÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL

As relações de poder, e, em consequência a análise que se deve fazer, devem ir para além do quadro do Estado. E isto em dois sentidos: primeiro, porque o Estado, aí compreendido com sua onipresença e com seus aparelhos, está bem longe de recobrir todo o campo real das relações de poder; em seguida, porque o Estado pode funcionar apenas sobre a base de relações de poder preexistentes. O Estado é superestrutural a respeito de toda uma série de redes de poder que passam através dos corpos, da sexualidade, da família, das atitudes, dos saberes, das técnicas, e essas relações mantêm uma relação de condicionante/condicionado em relação a uma espécie de metapoder estruturado essencialmente em torno de certo número de grandes funções de interdição. Mas este metapoder não pode dispor de apoios e pode se sustentar apenas na medida em que se enraíza em toda uma série de relações de poder múltiplas, indefinidas e que constituem a base necessária dessas grandes formas de poder negativas; é isto que eu quero fazer aparecer (FOUCAULT, 2001, p. 151).

A problemática do poder é complexa e, segundo Castro (2009, p. 59), “é impossível fechar balanço da questão”, pois está presente em praticamente em todas as suas obras. Foucault percebeu as relações de poder como poucos o fizeram, visto que a lente de sua pesquisa possibilitou ver com clareza o emaranhamento das relações estratégicas de poder percebidas por meio da análise de descrição, como em *Microfísica do poder* (2014), *Em defesa da sociedade* (2010), e *Vigiar e punir* (2013).

Além disso, em *Foucault e a educação* (2003), Veiga-Neto apresenta contribuições dos pressupostos citados pelo filósofo francês, bem como na obra de Edgardo Castro, *Vocabulário de Foucault – um percurso pelos seus temas, conceitos e autores* (2009), com tradução de Ingrid Muller Xavier e revisão técnica de Alfredo Veiga-Neto e Walter Omar Kohan.

Neste capítulo analisaremos as interlocuções entre as instâncias de relações de poder representadas pelo Estado e pelas OSCs no contexto da prática. Teoricamente, para o mercado capitalista, essa relação é “perfeita” e traz inúmeros benefícios para os envolvidos na parceria.

Para Foucault (2014), o poder não está localizado e/ou centrado em uma instituição, tampouco é visto como algo que se transmite por meio de contratos jurídicos ou políticos. O poder não é, está, ou seja, é uma metamorfose constante: ninguém o tem, ninguém o possui, mas ele se mostra e é conhecido por meio da relação estabelecida.

Ademais, o poder se relaciona com a estrutura mais geral, no caso, o Estado. Percebe-se, assim, que há uma compreensão ascendente das relações de poder. Nas palavras de Foucault (2013, p.182), trata-se:

[...] de captar o poder em suas extremidades, em suas últimas ramificações [...] captar o poder nas suas formas e instituições mais regionais e locais, principalmente no ponto em que ultrapassando as regras de direito que o organizam e delimitam [...] Em outras palavras, captar o poder na extremidade cada vez menos jurídica de seu exercício.

Nesse caso, a relação se aplica às políticas sociais desenvolvidas pelo estado de Minas Gerais e o município de Uberlândia. Estes, gozando de todas as prerrogativas de gestão da Administração Pública, são responsáveis por gerir as ações sociais, e para isso nomeiam uma secretaria e um gestor, mas não necessariamente um técnico da área que formará sua equipe. A realização do trabalho social é de responsabilidade dos referidos atores sociais.

Diante disso, a SEDESE⁶¹ de Minas Gerais e a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social e Trabalho de Uberlândia estão no exercício do poder. Elas representam o Estado e suas obrigações estabelecidas na Lei 13.019/2014, chamada de MROSC por meio de editais.

4.1 Estado de Minas Gerais e Secretaria de Estado de Trabalho e Desenvolvimento Social

O trabalho social em Minas Gerais é antigo, remonta ao final do século XIX, mais pontualmente por meio das obras sociais realizadas pela unidade da Santa

⁶¹A Secretaria de Estado de Trabalho e Desenvolvimento Social – Sedese tem por finalidade planejar, dirigir, executar, controlar e avaliar as ações setoriais a cargo do Estado que visem ao fomento e ao desenvolvimento social da população, por meio de ações relativas à garantia da assistência social para o enfrentamento da pobreza, ao provimento de condições para a superação da vulnerabilidade social e à formulação e fomento das políticas públicas de trabalho e emprego (SEDESE, 2015).

Casa⁶² Belo Horizonte, que até hoje conta com um dos maiores complexos hospitalares filantrópicos do país. Além da Santa Casa, há outras instituições que realizaram trabalhos dessa natureza para a capital do estado, como o Serviço Voluntário de Assistência Social (SERVAS), que é uma associação civil sem fins lucrativos, criada pelo governo de Minas Gerais há mais de seis décadas. O Servas trabalha em parceria com o poder público, o setor privado e a sociedade civil para realizar programas, projetos e ações que complementem as políticas públicas de desenvolvimento social.

A Secretaria de Estado de Trabalho e Desenvolvimento Social tem como principal objetivo “contribuir, significativamente, para tornar Minas Gerais o melhor Estado para se viver, por meio de ações voltadas para o público em situação de vulnerabilidade pessoal e social” (GUIMARÃES, 2011, p.7). Ela também gere o enfrentamento da pobreza, provém condições para a superação da vulnerabilidade social, formula e fomenta as políticas públicas, além de ser o órgão gestor do Fundo Estadual de Assistência Social (FEAS). Para tanto, a Secretaria deve orientar, acompanhar e controlar a execução dos recursos orçamentários e financeiros alocados no FEAS, bem como promover sua descentralização para executar os programas e projetos na área de desenvolvimento social.

Na atual gestão, a administração de controle da SEDESE está organizada a partir da Subsecretaria de Assistência Social e Subsecretaria de Trabalho e Emprego. A SEDESE coordena, por subordinação administrativa, os três conselhos: Conselho Estadual de Assistência Social (CEAS); Conselho Estadual da Economia Popular Solidária (CEEPS); Conselho Estadual de Trabalho, Emprego e Geração de Renda (CETER); e ainda, por vinculação, a Fundação Caio Martins (FUCAM) e a Fundação de Educação para o Trabalho de Minas Gerais (UTRAMIG).

⁶²As Santas Casas estão espalhadas pelo Brasil, em um total de 2.500 unidades. No ano seguinte da inauguração da cidade, um grupo de personalidades da capital mineira - percebendo a carência de assistência médica aos menos favorecidos, principalmente indigentes - formaram a Associação Humanitária da Cidade de Minas, primeiro passo para a construção de um hospital que pudesse atender a parcela carente da população. Em uma reunião realizada em 1899, foram abertas inscrições para sócios-fundadores e adotadas providências para um empreendimento do alcance social que um hospital filantrópico deveria ter na cidade recém-inaugurada. Uma comissão formada por médicos e engenheiros propôs e aprovou, junto à Prefeitura de Belo Horizonte, o local mais apropriado à edificação. Nascia a Santa Casa BH. Hoje, possuem: Santa Casa BH, Hospital São Lucas, Centro de Especialidades Médicas, Funerária Santa Casa BH, Instituto de Ensino e Pesquisa, Instituto Geriátrico Afonso Pena. Fonte: Disponível em: <http://www.santacasabh.org.br/>. Acesso em 20 de dezembro de 2015.

Todas as políticas sociais do estado de Minas Gerais são coordenadas pela SEDESE, que faz a gestão dos recursos públicos, o acompanhamento, a avaliação e a prestação de contas. As parcerias precisam ser cumpridas de acordo com o que fora estabelecido no escopo do projeto, em relação às etapas de execução e conforme as rubricas aprovadas pela Comissão de Avaliação e Seleção e Gestão de Projetos (CAS). Os proponentes⁶³ fazem suas propostas com recursos públicos por meio do portal de convênios SICONV⁶⁴.

Na prática, a gestão financeira dos projetos propostos e aprovados pelas OSCs nas parcerias fica muito limitada, pois permite que ocorra ação administrativa dentro dos limites apresentados no momento da proposição dos projetos, segundo recursos disponibilizados para alcançar os objetivos previstos pelo edital.

Com isso, há pouquíssimos espaços para a OSCs acrescentarem seu *modus operandi*, sua identidade, missão, visão e valores, dado que o controle pré-estabelecido pelos órgãos estatais enrijece a ação, de tal forma que as OSCs passam ser compreendidas como empresas terceirizadas, realizando uma ação em nome do Estado, conforme critica duramente Montañó (2010) em sua obra clássica *Terceiro setor e Questão Social: crítica ao padrão emergente de intervenção social*. Nela ele tece uma análise elaborada, fundamentada e crítica sobre a denominação ideológica que há na relação entre o Estado e o Terceiro Setor.

O estado de Minas Gerais tem grande tradição em parcerias junto às OSCs, sobretudo, as OSCIPs, nas ações socioeducativas em meio aberto. Segundo o Boletim do Observatório de Desenvolvimento Social (ODS), tal aspecto “tem como objetivo exibir as desproteções/privações sociais encontradas no estado de Minas

⁶³Proponentes são órgãos Municipais, Estaduais, do Distrito Federal ou Entidades Privadas Sem Fins Lucrativos (ONGs). O proponente se torna conveniente a partir do momento que a proposta vira convênio. Nesta proposta deve conter alguns quesitos elementares: apresentação da proposta, objetivo geral e específicos, justificativa, cronograma, planilha orçamentária, metodologia de impacto e transformação social, roteiro de avaliação e equipe do projeto. Cada edital possui sua metodologia própria que precisa ser observada ao se propor um projeto.

⁶⁴Para o SICONV, um convênio ou contrato de repasse é o instrumento que formaliza transferências voluntárias entre um órgão da Administração Pública Federal (APF) e estados, municípios, Distrito Federal e entidades privadas sem fins lucrativos. A organização que recebe o recurso financeiro precisa ter personalidade jurídica, sendo chamada de proponente ou conveniente. O proponente cria uma proposta que é a formalização da intenção deste de firmar um convênio com um órgão da APF. A proposta deve conter um objeto e uma justificativa, além de outras informações, e deve indicar qual programa de governo ela está implementando. O órgão da APF, também chamado de concedente, pode aceitar a proposta, que a partir desse momento passa a ser chamada de convênio. Um convênio tem um período de vigência. Durante a execução do convênio, o conveniente deve prestar contas do gasto dos repasses, e o concedente deve qualificar a execução através de pareceres (SICONV, 2013).

[...] na esperança de auxiliar a construção do conhecimento, formulação de pesquisas e desenvolvimento de metodologias de análise de dados” (Boletim, 2013, p. 2). O referido boletim, publicado trimestralmente, apresenta as ações sociais em Minas Gerais. Dentre as ações do estado, o principal programa que conta com grande participação das OSCs na implementação e execução é conhecido como Portas Abertas⁶⁵.

Segundo a SEDES, o programa Portas Abertas “visa responsabilizar os adolescentes desde a prática de atos infracionais mais leves, com a expansão e a qualificação das Medidas Socioeducativas de Meio Aberto” (Liberdade Assistida e Prestação de Serviço à Comunidade) previstas no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) (SECRETARIA DE ESTADO DE DEFESA SOCIAL, 2013, p. 1).

Identifica-se aqui uma ação do estado para corrigir atos e práticas de adolescentes em virtude da ausência de ações preventivas, em que eles são responsabilizados por práticas decorrentes da falta de apoio familiar, de educação, de trabalho para os pais, de condições materiais para uma vida digna. Trata-se de transferir a responsabilidade de atos coletivos sociais para sujeitos vítimas e vitimados pelo processo capitalista neoliberal. Nesse movimento, as ações da Secretaria de Estado de Defesa Social (SEDS) buscam nas OSCs apoio para concretizar um movimento de culpabilização e responsabilização individual em detrimento do capital.

A SEDS, por intermédio da Coordenadoria Especial de Prevenção à Criminalidade (CPEC), no uso de suas atribuições conferidas pela Lei Delegada nº 180, de 20 de janeiro de 2011 e pelo Decreto 46.647, de 11 de novembro 2014, e considerando o disposto na Lei 14.870, de 16 de dezembro de 2003, e o Decreto 46.020, de 09 de agosto de 2012 e as alterações posteriores, torna pública a abertura de edital para recebimento de propostas de pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos, qualificadas como OSCIP, pelo governo do estado de

⁶⁵Portas Abertas é o programa criado pelo Governo de Minas que visa à responsabilização de adolescentes que cometeram atos infracionais contra a sociedade. Tem como objetivo principal oportunizar aos adolescentes o acesso à educação e socialização, buscando a ruptura por parte destes com a prática de atos infracionais, minimizando a necessidade de aplicação de medidas socioeducativas privativas de liberdade. Esse trabalho é desenvolvido por equipes multidisciplinares e busca garantir um atendimento integral aos adolescentes, na medida em que oferece vivências esportivas, culturais, profissionalizantes, escolares e artísticas. Atualmente estão sendo capacitados todos os municípios mineiros com mais de 20 mil habitantes, afim de que as medidas em meio aberto (Liberdade Assistida e Prestação de Serviços à Comunidade) tenham prioridade, reduzindo assim a aplicação de medidas privativas de liberdade (SECRETARIA DE ESTADO DE DEFESA SOCIAL, 2013).

Minas Gerais, interessadas em participar do Concurso de Projetos para Seleção de OSCIP, visando à celebração de Termo de Parceria.

A partir de 11 de abril de 2013, data em que a Defesa Social lançou Programa Portas Abertas, é estabelecido o Termo de Parceria com a Secretaria de Estado de Defesa Social, por meio da Coordenadoria Especial de Prevenção à Criminalidade, com o objetivo de executar, em cogestão, a Política Estadual de Prevenção Social à Criminalidade. Dessa maneira, viabiliza-se o desenvolvimento das Unidades e dos Programas de Prevenção Social à Criminalidade definidos pela SEDS/CPEC.

Nesse caso, o Termo de Parceria celebrado entre a SEDS/CPEC e as OSCIPs, que atenda aos requisitos do edital, tem vigência de um ano a partir da publicação do extrato de assinatura do Termo de Parceria na Imprensa Oficial de Minas Gerais, podendo ser prorrogado dentro das possibilidades previstas no Decreto nº 46.020, de 9 de agosto de 2012, suas alterações posteriores e conforme previsão orçamentária da SEDS/CPEC. Segundo o último edital publicado, a execução das ações sociais, o Termo de Parceria entre OSCIPs e SEDS, que se realizará por meio de vínculo de cooperação entre as partes, tem por objeto a execução, em cogestão, da Política Estadual de Prevenção Social à Criminalidade, visando ao desenvolvimento das unidades e dos Programas de Prevenção Social à Criminalidade pela SEDS/CPEC (MINAS GERAIS, 2013).

As relações de poder estão presentes em todos os aspectos da vida social. Na maioria das vezes, o poder é sinônimo de conflitos entre as pessoas dentro do trabalho, da família e dos relacionamentos nas unidades socioeducativas que trabalham em parceria com a SEDs. O uso do poder pelas OSCs pode levar ao desenvolvimento de conflitos nas unidades e na sociedade, quando os atendidos por elas retornam ao convívio social. Segundo Foucault (2014, p. 193):

[...] é preciso não tomar o poder como um fenômeno de dominação maciço e homogêneo de um indivíduo sobre os outros, de um grupo sobre os outros, de uma classe sobre as outras; mas ter bem presente que o poder não é algo que se possa dividir entre aqueles que o possuem e o detém exclusivamente e aqueles que não o possuem. O poder deve ser analisado como algo que circula, ou melhor, como algo que só funciona em cadeia. Nunca está localizado aqui ou ali, nunca está nas mãos de alguns, nunca é apropriado como uma riqueza ou um bem. O poder funciona e se exerce em rede. Nas suas malhas os indivíduos não só circulam, mas estão sempre em posição de exercer este poder e de sofrer sua ação; nunca são o alvo inerte ou consentido do poder, são sempre centros

de transmissão. Em outros termos, o poder não se aplica aos indivíduos, passa por eles.

Para a SINASE (2014), as OSCIPs gestoras das ações sociais precisam executar as atividades sem abuso de poder no trato com o usuário nas instituições sociais. Segundo Foucault, essa prerrogativa estabelece uma relação de poder coercitivo que se aplica na sociedade de diferentes modos, de formas múltiplas, através “de origens diferentes, de localizações esparsas, que se recordam, se repelem, ou se imitam, apoiam-se uns sobre os outros, distinguem-se segundo seu campo de aplicação, entram em convergência e esboçam aos poucos a fachada de um método geral” FOUCAULT (2014, p. 125 – 127).

As medidas socioeducativas baseadas em punição criam e adequam comportamentos, tornando as pessoas dóceis e obedientes, assim como ocorre na escola, no hospital, no hospício, no exército, entre outras. A arquitetura do ambiente é propícia para o controle panóptico, em que há uma torre no centro com um guarda (professor/agente) que vigia com facilidade todo e qualquer movimento dos educandos (alunos/agente), restando para eles a incerteza da constante fiscalização.

Para não ser constantemente punido, os comportamentos são adequados, não porque o adolescente internalizou as regras e normas como elemento importante para sua formação social, mas pelo fato de tais aspectos serem necessários para sua sobrevivência, sem punição no período em que esteja nesse ambiente. Quando ele sai, volta a repetir os mesmos comportamentos.

Nesses termos, o modelo de medidas socioeducativas é prova de que o sistema educacional oferecido pelo Estado tem inúmeras falhas. Se isso ocorre, entra outro sistema – o de Medidas Socioeducativas – que não educa, mas domestica o ser humano.

De fato, a ONG é o braço do Estado que, por meio da parceira estratégica, aplica as medidas relacionadas à reintegração social dos chamados usuários/atendidos – com poucos investimentos e recursos escassos, o número de reincidência é altíssimo. Os jovens passam a maior parte do tempo ocioso, e as OSCs parceiras têm dificuldades financeiras para atender a todas as demandas dos adolescentes; assim, os números de violência infanto-juvenil são altíssimos, a

reinserção social, muito baixa, e, por conseguinte, mais pessoas são levadas ao cárcere.

Nesse processo, as OSCs são parceiras na manutenção da expropriação de promoções das possibilidades de atendimento real às demandas da população, ou seja, criam no imaginário coletivo a ideia de que existe um movimento do Estado para atuar na realidade. No entanto, concretiza-se a manutenção das condições existentes de segregação, exclusão e desidentificação dos sujeitos consigo mesmos e com os outros. Há clientes, usuários, atendidos, e não o João, filho do Joaquim e da Maria, vizinhos, amigos de infância etc. – as pessoas são transformadas em mais um, sem identificação com o conjunto de sua existência.

Sendo assim, há terminologias estratégicas inseridas no contexto das OSCs na contemporaneidade, como usuário, atendido etc. Destaca-se essa denominação, também, ao contribuir com a prática de desidentificação do sujeito e ao romper com o processo de criação de vínculos indenitários.

Por um lado, essa experiência naturaliza as ações sociais a eles destinadas como medidas necessárias para a garantia das condições mínimas de inserção social, sem quebra de ciclo, o que mantém a necessidade de a instituição continuar existindo na comunidade. Por outro, também, de certa forma, atua no sentido que não criar vínculo dos funcionários da OSCs, envolvidos no processo com o sujeito de atendimento, pois ele não tem uma identidade que o vincula com a realidade vivida por ambos; logo, fica vencido o tempo diário, semanal, mensal de trabalho, etc., para retornar a seus lares e afazeres fora da instituição sem se preocupar e/ou mesmo se sentir imbricado com a situação vivida por eles.

Ao analisar o estudo de caso de medidas socioeducativas, Amâncio (2015) cita um adolescente de 13 anos que, ao cumprir a medida em prestação de serviço à comunidade, é admoestado pela coordenação da ONG para realizar o trabalho manual que lhe foi designado. Ele diz que *“é melhor ficar preso tomando suquinho gelado do que ficar aqui, suando a camisa e perdendo meu tempo sem ganhar nada, não vou fazer e daí?”* (p.4).

O referido depoimento demonstra que as OSCs são incapazes de sociabilizar sozinhas os adolescentes e precisam agir em rede, acionando os órgãos de controle e ação social para que, juntas, possam oferecer ferramentas e condições; assim, o adolescente e a família irão construir novas perspectivas para suas vidas e não ficarão presos a metodologias e tecnologias sociais sem efetividade.

Nesse contexto, o Estado precisa ser mais flexível e analisar caso a caso. É perceptível que os relatórios e boletins mensais são estatísticas generalizadoras que retroalimentam as práticas de poder coercitivo. Este, por sua vez, apenas protela os problemas e não assume as responsabilidades que lhe são devidas em propor caminhos e possibilidades diferenciadas, alternativas reais para a quebra de ciclo e a mudança da realidade por eles vivida.

Pune-se o adolescente de acordo com uma culpabilidade a ele atribuída por um corpo social injusto, para mostrar a sociedade as consequências geradas pelo cometimento de delitos e servir de exemplo aos demais. Estes, ao caírem na mesma tentação de cometer crime, refletem, percebem e compreendem que terão inúmeros prejuízos para a vida pessoal com tal prática delituosa, e que esse caminho os fará cumprir, da mesma forma, as medidas socioeducativas previstas em lei e executadas pelas ONGs parceiras do Estado.

Uma das principais funções da medida socioeducativa é socializar, adequar o comportamento e oferecer oportunidades de formação e qualificação para o adolescente, além de possibilitar o convívio seguro e livre de riscos com os cidadãos de bem.

Isso é o que está posto; entretanto, as medidas socioeducativas são concebidas em modelos anacrônicos que não atendem às demandas da sociedade na contemporaneidade. O poder coercitivo não é educativo, mas punitivo para o adolescente e a instituição que executa a medida, pois se torna incapaz de recuperar o adolescente. Em contrapartida, atua no sentido de revoltá-lo e deixa-lo insatisfeito, levando-o a repetir o ciclo de crimes.

A coerção está nas estratégias usadas para manter o controle nas medidas socioeducativas, expressa por meio do poder presente nas relações estabelecidas entre as OSCs e o Estado. O poder coercitivo e disciplinado interliga as forças, de modo a multiplicar e utilizar a consolidação dessa vigilância hierárquica e de outros meios coercitivos de punição.

Foucault (2014), por exemplo, assevera que a entrada na escola dos alunos só é permitida se estiverem uniformizados. Na portaria, entregam uma “carteirinha” de identificação para fiscalizar o comparecimento; e só podem sair da sala em horário de aula munidos com o cartão do professor – essas são algumas das normas de circulação no interior do estabelecimento escolar. Esse controle rigoroso,

aliado a outras regulamentações, constitui um sistema punitivo composto por dispositivos disciplinares que fazem funcionar as normas gerais da educação.

Constata-se que tais normas permitem a mediação dos desvios, e a redução desses se daria pela aplicação de “(...) micropenalidades do tempo (atrasos, ausências, interrupções das tarefas), da atividade (desatenção, negligência, falta de zelo), da maneira de ser (grosseira, desobediência), dos discursos (tagarelice, insolência)” (FOUCAULT, 1977, p. 159).

O gestor e seus colaboradores precisam, a partir das orientações estabelecidas pelo edital que regulamenta a parceria, administrar os recursos e oferecer atendimento humanizado, com vistas a acolher e responsabilizar o usuário por suas ações. As relações de poder devem ser adequadas no sentido de promover o usuário da condição de vítima para a de “empoderamento social”, a partir das orientações que possibilitem capacitação e conhecimento de seus direitos e deveres na formação e qualificação. Isso poderá propiciar condições para a trabalhabilidade e a geração de renda.

Nas atividades de cogestão da Política Estadual de Prevenção Social à Criminalidade em Meio Aberto⁶⁶, procura-se responsabilizar, de “forma rápida e efetiva, os adolescentes em conflito com a lei. Assim, evita-se que eles progridam na trajetória infracional e cometam atos mais graves, chegando à internação, com perda da liberdade” (SECRETARIA DE ESTADO DE DEFESA SOCIAL, 2013, p. 1).

Para o Estado, a internação, a perda da liberdade de um adolescente é prejuízo, pois passa a demandar outras responsabilidades, tais como a de servir “*suquinho gelado*”, como afirmou o jovem em prestação de serviços à comunidade. Para que tais indivíduos não cheguem a esse estágio, o discurso ideológico de empoderamento de transformação social é bombardeado por instituição, gestores, agentes, psicólogos e demais profissionais envolvidos no processo socioeducativo, de forma a fazer com que o adolescente se veja como o responsável pelo seu próprio sucesso.

Denota-se dessas práticas que, apesar do esforço de empoderamento, há inúmeras variáveis com as quais o adolescente pode ser empoderado de informações e condições, no intuito de mudar radicalmente, abandonando a vida

⁶⁶O meio aberto é fomentado pela Secretaria de Estado de Defesa Social e executado pelos municípios parceiros, de acordo com a determinação do (a) juiz (a) da Vara da Infância da Juventude de determinada comarca.

pregressa para um novo caminho. Para tal transformação, a maioria precisa trabalhar; no entanto, as condições consideradas de empregabilidade atuais são problemáticas, dado que a maioria deles é analfabeta funcional, com escolaridade mínima, postura e comportamento em desacordo com o esperado pelas empresas.

Por um lado, segundo os relatórios e boletins de medidas socioeducativas, o adolescente percebe que há um mundo de possibilidades fomentado pela instituição e, por outro, há a realidade social, preconceituosa que fecha as portas e diz que ele não é adequado e que sua fala, comportamento e postura não atendem às demandas do perfil neoliberal do mercado. Então, ele se sente inferiorizado, limitado, incapaz de superar tais barreiras e, inúmeras vezes, retorna ao mundo do crime, pois essa realidade, na atual situação, o acolhe, aceita e possibilita alcançar seus objetivos.

Contudo, o poder da instituição é grande, pois ela pode apontar caminhos para o sucesso e fracasso. Quando acompanha, orienta e perfaz o caminho com o adolescente, e nesse processo há grandes chances de transformação e empoderamento; no entanto, quando se transfere total e exclusivamente ao adolescente e à família a responsabilidade por essa caminhada, na maioria das vezes, o fracasso é certo.

Grande parte dos adolescentes retorna às instituições para refazer o percurso das medidas, pois o sistema que está posto limita o empoderamento e a sociabilidade. Por conseguinte, cabe à instituição a tomada de decisões sobre quais rumos tomar: aquelas que desejam manter o ciclo optam pela segunda e mais fácil prática; as demais remam contra a maré, investindo na primeira possibilidade.

Legalmente, as ações de educação e socialização dos jovens em conflito com a lei podem acontecer de duas formas:

Liberdade Assistida: impõe condições ao cotidiano do adolescente e dá a ele um atendimento personalizado de uma equipe multidisciplinar, que vai incentivar seu retorno à escola, bom desempenho no caso de já frequência, ajudar a reestabelecer ou melhorar sua relação com a família e dar condições para sua profissionalização.

Prestação de Serviços à Comunidade: consiste na realização de tarefas de forma gratuita pelo adolescente, de interesses gerais e que devem ser atribuídas conforme a sua aptidão. Devem ser cumpridas por, no máximo, seis meses e jornada não pode ultrapassar às oito horas diárias, de modo a não prejudicar a

frequência escolar ou o trabalho (SECRETARIA DE ESTADO DE DEFESA SOCIAL, 2013, p. 1).

Para a execução dessas ações, a OSCIP escolhida para a parceria precisa seguir as exigências do edital e realizar suas ações de acordo com o cronograma estabelecido. A Liberdade Assistida e a Prestação de Serviço à Comunidade são feitas mediante um fluxograma de atividades proposto pela tecnologia social prevista no edital. Cada profissional envolvido nesse processo precisa de formação e orientação, para que o usuário possa ter condições de se reestabelecer e voltar ao convívio social.

Segundo o SINASE⁶⁷, o Plano Decenal de Atendimento Socioeducativo do Estado de Minas Gerais de 2014 visa “romper com o processo de criminalidade juvenil, garantindo o atendimento que possibilite a responsabilização do adolescente e sua autonomia como sujeito de direitos e deveres” (SINASE, 2014, p. 8). Ademais, as ações educativas, em parceria com as OSCs, precisam de atividades para a promoção e responsabilização dos adolescentes com sua própria vida, sua família e o meio social.

Demarca-se que, no decorrer desse processo, as OSCs parceiras do Estado se tornam instituições que moldam o pensamento, transformando seus usuários/atendidos em agentes do poder. Isso acontece por meio da metodologia que lhe é imposta, e suas vontades são vistas como verdades prontas e acabadas, baseadas em preconceitos e perspectivas unilaterais.

Nesse movimento, os agentes socioeducativos são bem treinados e ensinam a obedecer sem questionar. Ninguém pode refletir, mas é necessário executar as ações estabelecidas como se fossem a única maneira de trabalhar sobre tal temática. O poder coercitivo mata a possibilidade de diálogo, em que os adolescentes são coagidos – quem foge às regras é punido pelos agentes de acordo com o conjunto de normas internas estabelecidas pela ONG gestora.

Essas instituições amparadas pela lei reproduzem as relações de poder que assujeitam e transformam o adolescente em vítima e vitimizador, inimigo da sociedade que, por seus crimes cometidos, deve ser trancafiado e condenado. Ao transformar a vítima e vitimizador com os discursos de empoderamento e

⁶⁷SINASE é o conjunto ordenado de princípios, regras e critérios, de caráter jurídico, político, pedagógico, financeiro e administrativo, que envolve desde o processo de apuração de ato infracional, até a execução de medida socioeducativa (SINASE, 2014, 26).

transformação social, a instituição garante que terá o número mínimo de usuários/atendidos suficientes para garantir os recursos financeiros *per capita* repassados.

Batista (2010) discorre que as instituições educam, disciplinam, individualizam, monopolizam, repreendem e aplicam a formação sob a égide do *fast-food*, na qual o conhecimento é usado para manter estratégias de controle eficientes com recursos reduzidos. Tiram-se os “rebeldes” das ruas e se transparece à população a falsa ideia de segurança, na qual o Estado está preocupado com a recuperação e sociabilidade desses indivíduos.

O compromisso do Estado é demonstrado à sociedade por meio de dados estatísticos compostos por equipe técnica que, em tese, realiza um trabalho de excelência junto aos jovens infratores. Para Foucault (2014), essas medidas justificam a apresentação de projetos de lei com forte apelo popular de minoridade penal, o que limita as garantias de direitos e deixa os adolescentes em condição de vulnerabilidade. Segundo a SINASE (2014, p. 9):

A medida se propõe a colocar em questão para o adolescente que cometeu o ato infracional sua relação com a liberdade e com o outro, responsabilizando-o por suas atitudes. É executada pela Suase, em parceria com prefeituras e instituições não governamentais, em casas de semiliberdade, localizadas em bairros comunitários, com acesso próximo a ônibus, posto de saúde, escola e locais de lazer. Sujeita aos princípios da excepcionalidade, brevidade e respeito à condição peculiar de pessoa em desenvolvimento, pode ser determinada como forma de transição para o meio aberto.

No art. 120 do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) está prevista a semiliberdade, em que se prioriza a utilização de “recursos existentes na comunidade”. Segundo a Subsecretaria de Atendimento às Medidas Socioeducativas (SUASE), a “política de execução prioriza o desenvolvimento de um trabalho com as famílias e a construção de parcerias que possibilitem a utilização dos espaços públicos pelos jovens”. No cumprimento da medida, os jovens são encaminhados para a formação profissional e participam de oficinas e atividades de cultura, esporte e lazer (SINASE, 2014, 26).

Em se tratando das medidas socioeducativas, a internação está prevista no art. 121 do ECA e priva o adolescente da liberdade. Por ser mais rigorosa, caberá a

internação somente quando se tratar de ato infracional cometido mediante grave ameaça ou violência à pessoa, por reiteração no cometimento de outras infrações graves ou por descumprimento reiterado e injustificável da medida anteriormente imposta.

Na internação, os adolescentes cumprem a medida em centros socioeducativos, onde os jovens recebem atendimento individualizado nas áreas de Psicologia, Serviço Social, Pedagogia, Terapia Ocupacional, Medicina, Enfermagem, Odontologia e Direito. A internação pode durar de seis meses a três anos, sem a possibilidade de prorrogação.

A Internação Provisória é uma medida que priva o adolescente de sua liberdade mesmo antes do julgamento. Isso ocorre devido à gravidade do ato infracional que lhe é atribuído. Considerando que deve observar o princípio da excepcionalidade, sendo conceituada como exceção da exceção, a internação provisória exige um maior rigor em sua decretação. Essa severidade é igualmente recebida pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), que prevê o prazo máximo de 45 dias para que o Judiciário finalize a instrução do processo e sentencie o adolescente (SINASE, 2014, 71).

As unidades que desempenham a internação provisória em Minas Gerais, geralmente OSCIPs, buscam localizar a trajetória infracional do adolescente, seus laços familiares e comunitários, bem como o eventual percurso pela rede de atendimento. Com esses dados é elaborado um relatório interdisciplinar que tem o objetivo de subsidiar o Judiciário, e cada organização social se torna uma prestadora de serviços para o Estado, em que alguns elementos dessa gestão podem ser questionados.

Segundo os relatórios interdisciplinares, evidencia-se a limitação das ações sociais para trabalhar as medidas socioeducativas. Os desafios são grandes, os recursos, limitados, e, nesse ambiente, as relações de poder e disciplinarização são uma constante.

Amâncio (2015) considera que o esquadramento, análise minuciosa do comportamento dos adolescentes nas medidas socioeducativas, diz respeito a ações constantes nas instituições parceiras de Minas Gerais em vários municípios. Cada jovem tomado como infrator é acompanhado com relatórios criteriosos, construídos a partir de metodologias generalizadas e que não levam em consideração as particularidades de cada sujeito.

Nesse sentido, a metodologia anacrônica utilizada pelas OSCs fornece o relatório parcial que não atende à demanda do jovem que, por sua vez, terá um atendimento que terá pouca ou quase nenhuma efetividade. Quando o adolescente procura expressar sua opinião, é tido como rebelde que não aceita comandos e regras; logo, deve sofrer sanções para aprender tal lição. Para não sofrerem com essa situação, os jovens acostumados no mundo do crime logo se assujeitam à proposta metodológica, em que acatam todas as prerrogativas estabelecidas.

Muitos desses indivíduos, ao fazerem o movimento de aceitação, descobrem junto aos técnicos outros caminhos e possibilidades e constroem sua trajetória de mudança e empoderamento, de forma a traçar uma nova perspectiva de vida. Enquanto isso, outros conseguem sair e, com o apoio da família, encontram novas formas de viver; e há a maioria que retorna para tomar o “*suquinho gelado*”, pois se tornaram vítimas e vitimizadoras institucionalizadas.

Um jovem pode exemplificar tal prerrogativa. João é o nome fictício que usaremos para narrar sua trajetória de vida nas instituições parceiras do Estado – não citaremos cidade ou informações das ONGs, tampouco dados que permitam identificá-lo – o objetivo aqui é apresentar as relações de poder entre as OSCs e o Estado.

A família de João morava em cidade pequena. Seus pais sofreram um acidente fatal de carro e ele, por sua vez, ficou órfão. Sem ninguém para ampará-lo, foi encaminhado para um abrigo onde ficou dos três meses aos 17 anos e 11 meses.

Segundo os relatórios, ele recebera apoio, recursos, informações e formação suficiente para deixar o abrigo e construir uma trajetória fora da instituição. Entretanto, João, enquanto abrigado, nunca trabalhou, foi reprovado inúmeras vezes, não concluiu o ensino médio, fora expulso de várias escolas e, com 18 anos completos, foi obrigado a deixar o abrigo.

Sem perspectiva de emprego (em função de baixa escolaridade), qualificação e experiência, as ONGs patrocinaram o aluguel de João por dois meses: pagaram passe de ônibus para ele fazer cursos e se preparar para o trabalho. Em vez disso, faltava ao curso, mas conseguiu se formar. Ademais, participou de quatro entrevistas de emprego e foi reprovado em todas por competências comportamentais.

Então, o curso acabou e o aluguel venceu. Com a ajuda de um parceiro, o jovem usou uma estratégia criativa: com documentos falsos, criou um crediário em

loja da cidade, comprou dois celulares na promoção “pague apenas um real e parcele a perder de vista” e voltou para o abrigo.

Sem alternativas, a ONG acolhe o ex-abrigado sem trabalho, expulso da última escola, com dois celulares suspeitos e fora das regras por um período de um mês, até solucionar tal problemática. Nesse ínterim, ao tentar aplicar o mesmo golpe em outra empresa, fora pego, e, como já completara 18 anos, foi preso em regime fechado.

De acordo com o relatório do último curso que fez, a avaliação foi mediana: jovem comunicativo, cheio de sonhos, que quer construir uma vida de sucesso, apesar de sua trajetória limitadora. Segundo Foucault (2014) e Amâncio (2015), em 18 anos essa instituição foi incapaz de construir, junto ao jovem João, um caminho de empoderamento humano e social, mas reafirmou a condição de vítima que gosta de “*suquinho gelado*”.

João é um exemplo de inúmeros jovens que a cada dia aumentam as estatísticas. As instituições os tratam como “coitadinhos”, dignos de pena e de compaixão, e eles passam a corresponder a essa expectativa. Algumas organizações repetem esse ciclo para reabastecê-las, e esse constitui um dos grandes desafios para as instituições sociais, além de vencer o paternalismo clientelista que impede o desenvolvimento e a desvinculação do atendido.

Durante o período em que os jovens cumprem a medida, buscam-se o estabelecimento de vínculos e a promoção de encaminhamentos à rede externa de atendimento, a fim de que outras possibilidades sejam vislumbradas por eles. Para tanto, são disponibilizados para os adolescentes, como dito anteriormente, serviços técnicos nas áreas de Psicologia, Serviço Social, Pedagogia, Terapia Ocupacional, Medicina, Enfermagem, Odontologia, Direito, entre outros, além de acompanhamento escolar, oficinas em diversas modalidades e atividades nas áreas de inclusão produtiva, esporte, cultura e lazer (SINASE, 2014).

Os méritos das medidas socioeducativas são extremamente complexos e merecem tempo e pesquisa para serem debatidos e deliberados em relação às demandas sociais. Leva-se em consideração, porquanto, as parcerias estabelecidas, em que as OSCIPs gestoras fazem a gestão das unidades administrativas com profissionais contratados a partir dos recursos do Estado.

Na perspectiva neoliberal de gestão social, fica evidente a fragilidade das políticas públicas educativas de inclusão informal, ao analisar os relatórios e boletins

trimestrais da SEDES. De fato, a maioria das metas estabelecidas não são cumpridas.

Os adolescentes que chegam às ONGs parceiras são jovens com histórico de exclusão social, baixa escolarização e qualificação profissional. Apresentam-se à instituição, na maioria das vezes, por envolvimento ilícito na tentativa de gerar receitas para atender às suas demandas pessoais. Para que possa ser quebrado esse ciclo referente ao período em que o jovem estará em medida socioeducativa, a organização precisa apresentar outros horizontes para além do mundo do crime. Todavia, isso é inviabilizado em função dos trâmites burocráticos e das limitações de recursos, uma vez que o apoio é oferecido exclusivamente quando o jovem está dentro da instituição. Para que esse outro horizonte seja plausível, a escolarização e a qualificação profissional são imprescindíveis.

Na prática, tais prerrogativas são apresentadas de maneira teórica. Discursivamente, é dito a esse jovem que terá acesso à escolarização e à qualificação profissional ao fim da extinção da medida socioeducativa, por meio de apoio familiar. Quando a família é negligente, ela não acompanha o adolescente, fazendo com que as orientações e informações se tornem limitadas perante as demandas reais: falta de recursos, exclusão social, *bullying* na escola e olhares reprovadores do meio social. Quando a força de vontade e a determinação são maiores que essas problemáticas, o jovem consegue superar as dificuldades.

Reincidências são inúmeras. Nesse contexto, o sistema se torna ineficiente para criar condições de recuperação e se configura em um depósito de adolescentes “delinquentes” à mercê de um sistema limitado, que se trava nos trâmites burocráticos de solicitações e assinaturas.

Identifica-se que as relações de poder, controle, disciplinarização e docilização dos corpos têm em seu bojo ranços de paternalismos e maternalismos que corroboram para a institucionalização de ações. Tais fatores limitam a garantia da reclusão dos usuários, uma das prerrogativas do edital que a OSCIP precisa garantir na parceria com a SEDS.

Não se trata de cuidar do corpo, em massa, grosso modo, como se fosse uma unidade indissociável, mas de trabalhá-lo detalhadamente; de exercer sobre ele uma coerção sem folga, de mantê-lo ao nível mesmo da mecânica movimentos, gestos, atitudes, rapidez: poder infinitesimal sobre o corpo ativo. (...). Esses métodos que permitem o controle minucioso das operações do corpo, que

realizam a sujeição constante de suas forças e lhes impõem uma relação de docilidade-utilidade, são o que podemos chamar as “disciplinas” (FOUCAULT, 2013, p. 118).

Nesse ínterim, a docilização dos corpos e a fragmentação das ações no atendimento aos usuários pelas OSCIPs parceiras são, simplesmente, a manutenção da violência juvenil. Acaba-se de combater a violência com a violência institucionalizada, na medida em que as organizações sociais aliadas ao Estado se mostram incapazes de quebrar o círculo vicioso de vítima vitimizadora.

O Estado financia as ações por meio da parceria com as OSCs, que fazem a gestão dos recursos. Com as mudanças da legislação, o estado de Minas Gerais precisa se adaptar às novas demandas, o que trará efetividade nas ações e oportunizará, às diversas instituições idôneas, a apresentação de suas propostas sociais para o atendimento às medidas socioeducativas do estado de Minas Gerais.

Já no município de Uberlândia, a possibilidade de parceria está mais próxima do campo prático para as OSCs. Para tal, é necessário acionar o órgão de poder competente e responsável – nesse caso, a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social e Trabalho –, de acordo com os trâmites legais previstos na legislação.

4.2 Município de Uberlândia e Lei Orgânica da Assistência Social

O município de Uberlândia tem uma grande demanda social. Realizar ações, projetos e políticas públicas que atendam a todas as necessidades é uma tarefa que exige esforço, dedicação, persistência e vontade política. A legislação que orienta esse processo está na CF/88, artigos 203 e 204, e garante que a assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social. Isso contempla crianças e adolescentes, mercado de trabalho, habitação, entre outros.

A ação social foi implementada a partir da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que regulamenta a única área no âmbito da seguridade social que não havia se adequado às diretrizes estabelecidas pela Constituição de 1988. Considerada a “bússola norteadora desta nova gestão e organização da Assistência Social, é a descentralização político-administrativa de suas ações e serviços, acompanhada da participação popular na gestão, execução e controle destas ações” (PMU, 2015, p. 25).

As ações socioeducacionais da Prefeitura Municipal de Uberlândia (PMU) estão organizadas a partir da Política de Assistência Social com foco na Proteção Social Básica e na Proteção Social Especial. A Proteção Social Básica tem por objetivo garantir os mínimos requisitos para o fortalecimento de vínculos sociofamiliares, além de potencializar as lutas para minimizar a vulnerabilidade social decorrente de pobreza, privação, ausência de renda, precário e/ou nulo acesso aos serviços públicos e/ou fragilização de vínculos afetivos.

Nesse sentido, a Proteção Social Básica tem suas ações desenvolvidas por meio do CRAS⁶⁸, Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos para crianças e adolescentes por meio de parcerias estabelecidas mediante convênio com as OSCs, sobretudo àquelas que atendem, juntas, mais de três mil pessoas entre crianças, adolescentes e seus familiares.

A prestação de serviço acontece por meio dos 10 CRAS em atuação no momento; São ofertados: Serviço de Proteção e Atendimento Integral a Família – PAIF, Ações de Segurança Alimentar, Cadastro para Rede Crescer, Isenção de Taxas, Cadastro Único, Benefício de Prestação Continuada – BPC, Benefícios Eventuais, Programa Bolsa Família e inscrições e encaminhamento de interessados ao PRONATEC. Vale ressaltar que os serviços de convivência e fortalecimento de vínculos são disponibilizados na perspectiva governamental.

Verifica-se que as entidades socioassistenciais não-governamentais subvencionadas pela Secretaria de Desenvolvimento Social e Trabalho têm como objetivo educar, proteger, prevenir e promover o seu público-alvo, oferecendo condições de mudança e transformação social por meio da educação informal:

- a) serviço de convivência e fortalecimento de vínculos;
- b) atividades pedagógicas de educação informal: artesanato, jogos pedagógicos, reforço escolar, dança e expressão corporal, musicalização, informática, educação física e práticas esportivas, capoeira, literatura e brinquedoteca.

Por sua vez, o Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) faz a gestão das demandas de Proteção Social Especial com famílias e/ou pessoas que tiveram seus direitos violados e/ou ameaçados e estão em risco

⁶⁸O CRAS é o Centro de Referência da Assistência Social, espaço criado para atender a população de maior vulnerabilidade social e levar às famílias os serviços ofertados pela Política de Assistência Social.

pessoal ou social – as medidas protetivas variam de baixa, média e alta complexidade. A cidade de Uberlândia conta com dois CREAS e seis unidades subvencionadas que ofertam os seguintes serviços:

- a) Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos – PAEFI;
- b) Serviço Especializado de Abordagem Social – SEAS;
- c) Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida e Prestação de Serviços à Comunidade;
- d) Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosos e suas Famílias;
- e) Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua.

Com recurso limitado e diversas ações para serem desenvolvidas, a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social e Trabalho visa coordenar e aprimorar o sistema de gestão da política e dos serviços de Assistência Social no município.

A Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social e Trabalho tem por finalidade planejar, coordenar, executar e implementar a política de assistência social, com ações direcionadas à criança, ao adolescente, ao jovem, à mulher, ao idoso, à família, à pessoa com deficiência, à população de rua e mendicante, ao trabalho, a assistência social e suas relações (PMU, 2013, p.1)

Por meio do Diário Oficial (DOU)⁶⁹, ano XXV, nº 4144-A, de 02 de maio de 2013, foi publicada a Lei nº 11.357, de 30 de abril de 2013, que dispõe sobre a estrutura administrativa da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social e Trabalho. Essa lei tem como objetivo traçar as orientações administrativas da Secretaria, de forma a garantir benefícios sociais ao seu público, independentemente da gestão de governo que prioriza uma ação em detrimento de outro.

Manter a estrutura administrativa sob a perspectiva da lei é um aspecto administrativo. Por outro lado, os profissionais que exercem as atividades administrativas não têm prerrogativa de lei que garanta sua continuidade na

⁶⁹O Diário Oficial é uma publicação dos atos do poder executivo local. Por meio desse serviço, qualquer cidadão pode consultar e imprimir informações como: leis, decretos, atos públicos, entre outras ações. Produção, edição, impressão e disponibilização do Diário é feita pela Procuradoria Geral do Município de Uberlândia (PMU, 2015).

mudança da gestão, e isso dificulta sobremaneira as ações socioeducativas que precisam de adaptações.

Como exemplo dessas dificuldades há a grande rotatividade dos profissionais que provoca morosidade no processo: um profissional técnico bem qualificado da área de gestão é transferido e outro totalmente despreparado assume sua função, o que gera conflitos, atrasos, retrabalho e limitações relacionadas às ações. É evidente que a prática de rotatividade complica o andamento dos projetos. Sobretudo, a Diretoria de Relação com o Terceiro Setor, responsável pela gestão das ações socioeducacionais não formais, necessita de profissionais qualificados para atender às demandas das ONGs em Uberlândia.

Segundo dados do DOM, as nomeações de diretores da Relação com o Terceiro Setor são de servidores municipais técnicos e não técnicos, com formações diversas: Pedagogia, Psicologia, Administração e Serviço Social. Na Secretaria de Desenvolvimento Social e Trabalho, não há regras que garantam continuidade das atividades, pois, a cada gestão, um novo profissional é indicado para a Diretoria do Terceiro Setor.

Quando um novo gestor assume, há perda de efetividade nas ações, haja vista que podem ser indicadas pessoas não técnicas comprometem a qualidade das ações junto às organizações conveniadas da PMU. A nova legislação não interferirá na indicação do diretor da Secretaria, mas estabelecerá regras para que os gestores estejam aptos para gerenciar as relações de parcerias (PMU, 2013).

No artigo 33 da Lei nº 11.357 são estabelecidas as seguintes competências ao diretor de Relação com o Terceiro Setor:

- I – manter permanente intercâmbio com a Controladoria Geral do Município, Procuradoria Geral do Município, Secretaria Municipal de Finanças, outras diretorias da Secretaria e entidades para a formulação, operacionalização e avaliação dos convênios para repasse de subvenções sociais;
- II – desenvolver estudos e análises sobre a realidade das entidades subvencionadas em conjunto com as outras diretorias para identificação de necessidades, formulação de diagnósticos e proposição de ações;
- III – coordenar a operacionalização das ações pertinentes à comissão permanente para análise das subvenções sociais da Secretaria;
- IV – supervisionar a formulação, celebração e operacionalização dos convênios para repasse de subvenções;
- V – planejar e supervisionar as ações dos Núcleos sob sua responsabilidade;

- VI – supervisionar as ações relacionadas à previsão orçamentária das subvenções sociais;
- VII – promover a realização de congressos, seminários, fóruns, conferências, simpósios, eventos e demais atividades e ações de capacitação continuada relacionadas com a problemática do Terceiro Setor;
- VIII – coordenar a elaboração de relatórios periódicos das atividades da diretoria;
- IX – promover a capacitação da equipe para a execução do trabalho;
- X – participar da formulação dos planos e programas da Secretaria;
- XI – acompanhar as atividades de trabalho da Secretaria;
- XII – emitir relatórios periódicos de atividades;
- XIII - desenvolver outras atividades afins, no âmbito de sua competência (UBERLÂNDIA, 2013. P. 8).

A relação de poder entre as OSCs e o município normalmente é conturbada e marcada pelo intercâmbio com a Controladoria-Geral, a Secretaria de Finanças e as outras instâncias de poder estatais responsáveis pela aplicabilidade da política. Tão situação é complicada, na medida em que o município celebra os convênios para repasses das subvenções sociais e não repassa os recursos nas datas estabelecidas pelo plano de trabalho.

Nesse caso, o diretor não tem poder de decisão e fica à mercê da boa vontade e iniciativa do gestor financeiro. Com isso, a gestão nas OSCs se torna muito delicada, dado que os problemas jurídicos de ações no MP com os funcionários se tornam crescentes a cada dia, assim como as multas e os encargos sociais.

Os estudos desenvolvidos possuem propósitos estabelecidos para cumprir as demandas da Secretaria, frente às solicitações do estado e da União. As operacionalizações são limitadas e estabelecidas em uma perspectiva neoliberal, por meio de controle quantitativo baseado em eficácia, eficiência, efetividade e economicidade para a qualidade total. Comumente valorizados, os números são, por vezes, mascarados e, por mais que os recursos sejam limitados, que a ação seja elementar, nos relatórios circunstanciados constará que ela foi realizada com sucesso e que o recurso foi aplicado para atender às demandas sociais.

Ao analisar esses relatórios e depois compará-los com a realidade social da comunidade, percebe-se rapidamente a grande lacuna existente entre os interesses de maximização de resultados e minimização de ações de impacto e transformação social. Ademais, as ações de supervisão são limitadas e ocorrem por meio de visitas técnicas em que preenchem formulário e fazem anotações diversas sobre o que é

visto na instituição. O diálogo acontece quando o técnico é interpelado, mas de maneira pouco incisiva e aprofundada, e os resultados da supervisão não são repassados às OSCs, no intuito de instrumentalizá-las para aprimorar suas ações e com vistas a atender seu público com mais qualidade.

Quando há espaços de formação continuada, eles são direcionados aos gestores da própria secretaria e têm pouca relevância para os educadores e gestores sociais. São desconsideradas as possibilidades de atualização e formação continuada que podem explorar os resultados dos projetos realizados, avaliando-os, publicizando-os e até mesmo trazendo para o debate coletivo os ideais a serem desenvolvidos. Eventos como seminários e conferências são sempre espaços de construção de aprendizados, marcados por proposições teóricas que podem contemplar a realidade social da demanda diária de cada instituição.

A Diretoria do Terceiro Setor é técnica e faz os repasses das organizações subvencionadas por meio de convênios celebrados mediante ao plano de trabalho, sem nenhuma pretensão pedagógica voltada ao seu desenvolvimento. Nesse sentido, as OSCs tornam-se subservientes à secretaria, seguem as orientações e apenas se manifestam quando os recursos financeiros não são depositados. Aqui, as OSCs reproduzem o tratamento que lhes é reportado, uma vez que tangenciam sua relação com a Diretoria do Terceiro Setor apenas ao caráter financeiro – isso mostra que as relações de poder são restritas e pouco substanciais ao processo.

Nesse jogo de poder, as forças ficam ofuscadas, mas continuam a serviço de um grupo que pretende manter a expropriação da condição de cidadania e conduzir a realidade aos ditames do neoliberalismo. Tal fato se deve à ocupação da maioria das ONGs de Uberlândia que está ligada a prestação de serviço que envolve atendimento, alimentação e educação não formal, setores considerados salutarres à vida cotidiana de grande parcela da sociedade brasileira.

Salienta-se ainda, que a falta de conhecimento e o despreparo dos gestores sociais limitam a qualidade das ações e os colocam em posição de subserviência ao município e aos sindicatos. Nesse caso, as forças de poder local, regional e nacional se impõem sobre os grupos menos favorecidos que compõem parcela significativa da sociedade brasileira atual.

O repasse de recursos mediante a subvenção está amparado pela lei, mas é um instrumento com grandes fragilidades. O acórdão 3025/2010-Plenário, documento que trata das transferências voluntárias da União, traz no relatório final

as seguintes constatações relacionadas à fragilidade do instrumento de transferência de recursos:

As fragilidades no modelo de controle das transferências da União via convênios e instrumentos congêneres são de natureza sistêmica e decorrem de problemas estruturais, tais como falta de pessoal capacitado e infraestrutura tecnológica. [...] As análises realizadas reforçam a necessidade de aumentar os esforços no que toca ao desenvolvimento e aprimoramento dos sistemas de informação, [...] Acima de tudo, o diagnóstico permite concluir que esse é um problema sistêmico para o qual não existe uma estratégia de ações em execução que sejam capazes de solucioná-lo. [...] Nesse contexto, além da atuação em cada órgão é fundamental que sejam empreendidas ações de coordenação e articulação institucional. A menos que haja uma instância superior para articular ações e cobrar resultados, o quadro apresentado não será revertido. Os problemas de governança e transparência são graves e devem ser objeto de monitoramento contínuo por parte das equipes do TCU. [...] Urge, então, que o Governo Federal lance mão de estratégias tendentes a aprimorar o modelo de descentralização de gastos impondo sua adoção a todos os órgãos repassadores, uma vez que os recursos transferidos voluntariamente pela União são expressivos e não raro escoam sem atingir a sua finalidade social (TCU, 2010, p. 2).

Diante de tal problemática, esse instrumento de gestão está em análise em fóruns, seminários e conferências que propõem melhoria e transparência na gestão e prestação dos recursos públicos. De 2010 a 2015, a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social e Trabalho tem celebrado convênios entre as OSCs, sobretudo as ONGs da cidade de Uberlândia, mas nem todos atendem às recomendações expressas no excerto acima.

De acordo com os documentos do banco de dados da PMU e convênios assinados pelas instituições sociais de Uberlândia, percebem-se semelhanças no modelo do contrato com 12 cláusulas, subdivididas em: partes e fundamentos, do objeto, da vigência, da rescisão, das obrigações do concedente, das obrigações do conveniente, da prestação de contas, da tomada de contas especial, do valor e recursos, das penalidades, das disposições gerais, do foro e, anexo, o plano de trabalho para aplicabilidade do convênio no ano vigente.

Ademais, há a fundamentação do convênio praticado pelo município de Uberlândia junto às OSCs que realizam atendimentos de educação não formal a crianças e adolescentes nos centros de convivência:

O presente convênio fundamenta-se na Lei nº 4.320/64; na Lei nº 8.666/93 e alterações; no artigo 204, I da Constituição Federal; na Lei Federal nº 8.742/93 artigos 5º, I e 6º; Lei Orgânica da Assistência Social; na Lei nº 8.069/90 – Estatuto da Criança e do Adolescente; nos artigos 45 - XIV e 151, parágrafo 2º da Lei Orgânica Municipal; no artigo 40 - II, da Lei Complementar nº 432/06 – Plano Diretor do Município de Uberlândia; na Lei Municipal nº 5.775/93 e alterações; na Lei nº 6.480/95 e alterações; na Lei 8.339/03 e alterações; no Decreto Municipal nº 12.421, de 09/09/2010; na Lei de Diretrizes Orçamentárias nº 10.853, de 29/07/11; na Lei Orçamentária Anual nº 11.007, de 14/12/11 e na Lei nº 11.015, de 14/12/11, que autoriza o Município a conceder subvenção social à título de suplementação às entidades sem fins lucrativos e no Plano de Trabalho - Anexo I - que faz parte integrante deste instrumento (DOU, 2012, p. 14).

Esse modelo de gestão foi criado para atender às necessidades dos órgãos federados, sendo que a União, os estados e municípios passaram a regular as relações de parceria dos órgãos públicos. Esse tipo de relação traz inúmeros prejuízos na gestão dos projetos sociais, bem como ao Estado, pois abre brechas para o desvio de recursos públicos.

Destaca-se também que os convênios com as OSCs abrem margem para que pessoas de má-fé utilizem os recursos públicos para alimentar as demandas da corrupção. Em virtude dessas irregularidades, há anos é feito um trabalho de interesse público junto à sociedade, por meio da garantia de direito, em que foram criadas tecnologias e metodologias para grandes avanços sociais em parceria com o poder público, as empresas privadas e as OSCs.

A fiscalização é de suma importância para a transparência e minimização das possibilidades de fraudes com os recursos públicos. Para a formalização de convênios no município de Uberlândia, a partir dos relatórios da Secretaria Municipal e Desenvolvimento Social e Trabalho, nota-se que há limitações na análise técnica das propostas apresentadas pelas OSCs, ou seja, o que a entidade propõe no contrato é genérico e não necessariamente será executado.

Essa primeira ação pode ser indício de fraude, pois as OSCs podem apresentar um plano de trabalho que nunca irão cumprir e, depois, solicitarem mais recursos porque não conseguiram realizar o serviço inicial. O instrumento de controle usado para evitar o desvio de finalidade das ações sociais, em certa medida, é o algoz das instituições idôneas que precisam constantemente conviver com a desconfiança e realizar os procedimentos dos controles sociais que sobrecarregam e minimizam as possibilidades das instituições sérias, além de não

terem efetividade para com as organizações que desviam recursos públicos deliberadamente (RELATÓRIO FINAL DA CPI “DAS ONGS”, 2010).

De acordo com os objetivos dos convênios, a fiscalização relacionada ao andamento do serviço é insuficiente por parte dos municípios, estados e da União, pois, na maioria das vezes, está organizada em relatórios mensais e trimestrais, planilha de gastos mensais e registro visual das atividades nas instituições. Segundo o Relatório CPI das ONGs, esses procedimentos são ineficientes, pois há mascaramento de dados e desvio de finalidade dos recursos na prática e na prestação de contas.

Além disso, muitas instituições apresentam notas fiscais falsas para desviar a verba aos fornecedores que podem ser parentes e amigos ou, ainda, não entregam a obra ou serviço para depois solicitar recursos. Se, por um lado, há instituições idôneas preocupadas com o empoderamento social e a transformação da sua realidade social, por outro, há exploração deliberada das demandas sociais, transformando a vida dos que mais precisam em um nicho de mercado ilícito com os recursos públicos.

Em caso de impugnação total de despesas, quando a verba é aplicada em desacordo com as normas do governo, há inúmeros recursos. Como os procedimentos do convênio foram seguidos e as OSCs não são órgãos federados, há lacunas para que instituições e diretorias corruptas fiquem impunes, fechem essa unidade e abram outras com novas identidades organizacionais, continuando a praticar tal irregularidade.

Para o Tribunal de Contas da União (TCU), quando o governo não fiscaliza o convênio, a entidade pode simplesmente descumprir a lei – nesse caso, a despesa gasta pode ser impugnada. Se a ONG não cumpre todos os termos do contrato, o convênio falhou e o dinheiro público, mal aplicado. Isso ocorre em virtude de contratos e planos de trabalho mal redigidos, analisados e fiscalizados pelo governo.

Ainda que a entidade haja de má-fé, a responsabilidade sobre qualquer tipo de fraude contra o contribuinte é da Administração Pública. Conforme o Relatório Final da CPI das ONGs, muitos parlamentares corruptos aliam-se a essas instituições para indicação de emendas parlamentares e recursos públicos com interesses escusos para, juntos, fazerem sangria nos cofres públicos com cifras exorbitantes.

4.3 Relações de poder e as políticas sociais nas OSCs

As políticas sociais são de extrema importância para garantir os direitos elementares às populações menos favorecidas. Por meio dos equipamentos sociais, o Estado intenta minimizar as mazelas causadas pela má distribuição de renda no país que traz, em seu bojo, falta de oportunidade, emprego e acesso à informação, bem como a facilidade no acesso aos benefícios e, por consequência, às políticas públicas sociais.

Nesse contexto, a política pública surgiu entre os anos 1960 e 1970, como afirma Sabatier (1995). Daniel Lerner e Harold Lasswell são considerados os pioneiros a elaborarem um trabalho consistente nessa área. Já para Souza (2006), a área de políticas públicas contou com quatro grandes “pais” fundadores: Laswell, Simon, Lindblom e Easton.

Para Rua (2009, p. 20), “embora uma política pública implique decisão política, nem toda decisão política chega a constituir uma política pública”. Assim, é necessário conhecer diferentes enfoques dados ao significado de política pública. Segundo Teixeira (2002, p.2):

[...] “Políticas públicas” são diretrizes, princípios norteadores de ação do poder público; regras e procedimentos para as relações entre poder público e sociedade, mediações entre atores da sociedade e do Estado. São, nesse caso, políticas explicitadas, sistematizadas ou formuladas em documentos (leis, programas, linhas de financiamentos) que orientam ações que normalmente envolvem aplicações de recursos públicos. Nem sempre, porém, há compatibilidade entre as intervenções e declarações de vontade e as ações desenvolvidas. Devem ser consideradas também as “não ações”, as omissões, como formas de manifestação de políticas, pois representam opções e orientações dos que ocupam cargos.

As políticas públicas precisam propiciar o desenvolvimento de uma sociedade mais igualitária e justa, promovendo a garantia dos direitos elementares aos cidadãos. Para Teixeira (2002, p.3):

As políticas públicas visam a responder as demandas, principalmente dos setores marginalizados da sociedade, considerados como vulneráveis. Essas demandas são interpretadas por aqueles que ocupam o poder, mas influenciadas por uma agenda que se cria na sociedade civil através da pressão e mobilização social.

O envolvimento das OSCs com as políticas públicas foi regulamentado por meio da Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, na qual se dispõem as regras e os procedimentos do regime jurídico das parcerias celebradas entre a Administração Pública federal e as OSCs; assim, o papel da sociedade civil é ampliado e, além de organizar e mobilizar o poder público, passa a ser agente das políticas públicas desenvolvidas em parceria com o Estado a partir da nova lei chamada de marco legal que regulamenta as ações das instituições sociais.

Segundo a Plataforma MROSC (2014), a expansão participativa se dará por meio da nova regra de transparência e isonomia no processo de seleção e acesso aos recursos públicos, em que se finalizarão as polêmicas e os critérios de seleção de privilégios por parte do CAS.

A falta de regras claras limitava a transparência. Agora, os entes governamentais são obrigados a abrir o processo de chamamento público, ao passo que as organizações precisam inscrever projetos para serem selecionados de acordo com as regras da lei. Nesse caso, as OSCs sérias vencem a disputa pela transparência nos procedimentos, e o Estado ganha ao garantir que os recursos estarão nas mãos de instituições idôneas, segundo as regras do edital.

Esse discurso do “ganha-ganha” foi construído pelo Estado ao longo de anos, ao garantir que as próprias instituições sociais concordam em ser controladas pelo Estado, quando, por meio do instrumento legal de procedimentos administrativos dos países democráticos, estabeleceu duas CPIs das ONGs. Nelas, investigou-se um grupo minoritário de instituições corruptas, além de ter sido criada uma falsa imagem de que toda ONG é corrupta.

Com esse discurso de poder coercitivo, o Estado forçou as OSCs a criarem estratégias para provar que, em grande parte, suas ações são legítimas. Então, elabora-se um mecanismo de controle que oferece amparo e segurança jurídica para tal situação.

O poder desse discurso é tão poderoso que transformou a relação jurídica das parcerias entre o Estado e as OSCs. Ademais, favorece-se o Estado para fazer uso das mais de 300 mil ONGs espalhadas pelo país, nas parcerias de políticas públicas com estratégia de controle, fiscalização e realização do trabalho necessário a baixíssimo custo.

Diante disso, o cidadão tem direitos garantidos pelo Estado, sobretudo no que se refere à promoção da cidadania por meio da educação, seja formal ou não formal.

É por meio da educação que as pessoas se tornarão capazes de conhecer seus direitos e deveres, poderão fazer escolhas mais conscientes e pressionar para que as políticas públicas sejam implantadas visando à promoção de uma sociedade mais justa (VEIGA-NETO, 2000).

De fato, a humanização do homem só se completará se a educação formar o cidadão ativo. Assim, uma das metas precípuas da educação é fomentar a instauração da cidadania, para que cada um possa participar da construção social de forma consciente.

Para Rúa (2007, p. 4):

As políticas públicas (*policies*), por sua vez, são outputs⁷⁰, resultantes das atividades política (*politics*): compreendem o conjunto das decisões e ações relativas à alocação imperativa de valores. Nesse sentido é necessário distinguir entre política pública e decisão política. Uma política pública geralmente envolve mais do que uma decisão e requer diversas ações estrategicamente selecionadas para implementar as decisões tomadas. Já uma decisão política corresponde a uma escolha dentre um leque de alternativas, conforme a hierarquia das preferências dos atores envolvidos, expressando - em maior ou menor grau - uma certa adequação entre os fins pretendidos e os meios disponíveis. Assim, embora uma política pública implique decisão política, nem toda decisão política chega a constituir uma política pública. Um exemplo encontra-se na emenda constitucional para reeleição presidencial. Trata-se de uma decisão, mas não de uma política pública. Já a privatização de estatais ou a reforma agrária são políticas públicas.

Portanto, a política pública precisa estar alinhada às demandas sociais, da mesma forma que o aparelho estatal deveria estar para as demandas da sociedade. Uma política pública não pode ser tomada como ação do governante que beneficie apenas seus interesses e daqueles que estão no seu círculo social. Como afirma a autora, tal política requer ações estratégicas para uma tomada de decisão que favoreça o bem comum. Assim, as OSCs também precisam trabalhar para que essa prerrogativa realmente se torne uma constante na sociedade brasileira.

Ao entender a sociedade como um constructo social no qual as forças sociais se estabelecem a partir de um jogo de poder instituído e instituinte da realidade, a participação dos grupos organizados da sociedade civil tem um papel fundamental na promoção e manutenção das políticas públicas. Nesse processo, também se

⁷⁰Na linguagem empresarial significa saídas ou resultados. Todo sistema coloca no ambiente externo as saídas ou os resultados de suas operações ou de seu processamento. Em educação são os resultados que se esperam com as políticas públicas.

torna termômetro para medir sua aplicação, aplicabilidade e extensão ao atendimento dos interesses de uma coletividade mais ampliada e representativa da sociedade em geral.

Convém salientar que a participação social é de extrema importância para garantir a efetividade das políticas públicas, seja para cobrar, exigir seus direitos e incentivar quando estão em curso, independentemente dos grupos sociais destinatários (SANTOS, 1979).

Para Rezende e Cavalcanti (2009, p. 21):

[...] a política social como uma intermediação essencial ao trato da questão social não esgota a relação do Estado com as lutas e as demandas das classes, pois, nunca é demais lembrar, variadas formas de coerção que incluem desde o uso explícito da violência até as manipulações político-ideológicas também operam nesse campo.

As questões sociais são querelas antigas e sempre novas, à medida que aparecem ao longo da história e demandam uma nova releitura e compreensão, de acordo com o contexto histórico em que o fato está inserido. Por conseguinte, as mesmas ideologias e relações de poder ora combatidas acabam sendo substituídas por outras, em que a estratégia de opressão continua a existir, mas a partir de outra perspectiva.

O Terceiro Setor está repleto dessas artimanhas ideológicas que se dizem estar a favor das pessoas. Em contrapartida, estão a mando e a serviço do neoliberalismo selvagem que explora as possibilidades não como perspectiva de empoderamento ou transformação social, mas como espaço de opressão da perspectiva de nichos de mercado que não estabelece justiça, e sim abre caminho para que, na legalidade, possam ser construídas as condições necessárias de usufruto dos benefícios apresentados outrora.

A questão da justiça social é uma briga ferrenha e constante em que, segundo Veturi (2010, p. 13):

[...] e se mundo afora ainda são cotidianas as relações sociais discriminatórias por diferentes motivações, inclusive as de ordem institucional – ou seja, praticadas por juízes, profissionais de saúde, professores, policiais e outros que em observância a suas próprias Constituições nacionais deveriam tratar a todos os cidadãos com igual respeito –, não é de pouca importância que, por força de conquistas históricas de movimentos sociais feministas, de combate ao racismo e à discriminação contra lésbicas, gays, bissexuais e

transgêneros (LGBT), entre outros, tais práticas venham sendo legal e/ou moralmente coibidas.

Ainda acrescenta:

Práticas discriminatórias sem sustentação legal e preconceitos sem legitimidade moral, uma vez desnudados e expostos em sua desrazão, passam a ter dificuldades para ser defendidos abertamente na esfera pública e tendem ao declínio. E no sentido inverso, os direitos conquistados e institucionalizados tendem à consolidar e à irreversibilidade, ao menos em contextos de democracia.

Na prática, as OSCs, que deveriam ser instrumentalizadas para construir meios de transformação social, atuam como parceiras para a manutenção das condições sociais estruturadas e potencializadas pelo sistema capitalista, hoje neoliberal. Nesse processo, captam recursos financeiros junto às empresas e ao Estado.

Ao procurar um parceiro, há a possibilidade de construção de pontes, caminhos e empoderamento social, bem como de espaços para a exploração ideológica a baixíssimo custo. De fato, a parceria de política pública estabelecida com o Estado, empresas e/ou organizações sociais precisa de amadurecimento e, ao ser realizada, de atenção para que não haja uma “mercantilização” da sociedade civil, tornando as ações de transformação e empoderamento em mercado atraente e lucrativo.

Nesses termos, as relações de poder e as políticas sociais nas OSCs estão imbricadas em processo simbiótico. Elas estão presentes nas ações realizadas para a implementação de melhorias no processo neoliberal de exploração a partir do olhar apreciativo que vê oportunidades na diferença que se torna mercadoria.

O poder está na sagacidade da fala do líder comunitário, nas ações e práticas dos gestores sociais que, ao fazerem uso do discurso de suas benesses sociais, convencem os envolvidos nas ações das OSCs a apoiar a exploração e a expropriação dos ditos atendidos e usuários, “clientes” da instituição.

O discurso das OSCs precisa ser alinhado com as reais circunstâncias, sem pessimismos nem otimismo exacerbados e irrealistas. Quando os gestores sociais falam, eles representam uma perspectiva de poder que pode abrir precedentes de interpretações, de maneira a condicionar os atendidos e/ou usuários dos serviços da instituição a tomarem decisões pelas quais irão se arrepender. Nota-se que o poder

precisa ser exercido a favor da transformação e das melhorias das condições da realidade social.

4.4 Marco Legal e Empoderamento Social

O Marco Legal das OSCs percorreu um longo caminho para chegar aos dias atuais, trazendo em seu bojo possibilidades de melhorias para as OSCs. Esse percurso passa pela origem das ONGs, em função das inúmeras demandas registradas na história desde a Grécia Antiga, onde o Estado destinava serviços sociais aos cidadãos atenienses vítimas da guerra, conforme fora dito no capítulo primeiro.

As ações sociais possuem raízes registradas desde a Idade Média. Em Roma, na Idade Média e na Idade Moderna, o trabalho social cresceu e se desenvolveu em função da perspectiva cristã. Muitas igrejas e grupos religiosos dedicaram tempo e investiram recursos para construir escolas, hospitais, orfanatos, santas casas e centros formativos, a fim de atender aos menos favorecidos, oferecendo condições elementares para uma vida mais digna. Onde o Estado não chegava ou era negligente, as instituições sociais cumpriam a missão de acolher e atender a todos que achegassem às suas instituições.

Esse trabalho fora possível em meio à *filantropia*⁷¹, cujo objetivo era arrecadar fundos financeiros por meio de bingos, rifas, leilões, almoços e jantares junto à alta sociedade para manter os trabalhos sociais. Em meio a tais atividades, muitos *filantropos* se deram bem, ficaram ricos, poderosos e cheios de prestígio em nome da causa social.

Em função dessas práticas históricas, herdadas desde os primórdios da história da humanidade, houve a necessidade de criar leis para regulamentar as ações sociais. No Brasil, elaboraram-se as políticas públicas de Assistência Social, como já fora apresentado anteriormente.

Mesmo com a LOAS em vigor, a contemporaneidade chegou com vários problemas de corrupção. Depois de duas CPIs das ONGs e da passagem pelas quatro fases – *caritativas*, *desenvolvimentistas*, *ambientalistas* e *cidadãs* –, as OSCs juntaram forças com o Estado para construir instrumentos anticorrupção, com uma

⁷¹Trabalho social em que há amor ao homem e à causa social.

lei que regulamenta e dá maior segurança jurídica para as ações das instituições sociais no Brasil, mesmo que grande parte das ONGs “não trabalhem na linha da militância e da politização da sociedade civil, como os movimentos sociais. Apenas uma parcela das ONGs cidadãs evocam o mundo da política, da participação, ao contrário das [...] assistencialistas” (GOHN, 2000, p. 59).

A política de participação das “ONGs cidadãs” que têm atuado na reivindicação dos direitos de cidadania e nos espaços urbanos, ao construir redes de solidariedade, promovendo e/ou participando de programas e serviços sociais básicos e emergenciais, além de agirem junto a minorias discriminadas, é primordial. Elas têm grande atuação junto aos canais de comunicação que reivindicam políticas públicas e fornecem substratos para sua elaboração, fiscalizando-as ou fazendo denúncias quando ocorrem violações ou omissões (GOHN, 2000).

Por outro lado, há de se pensar nas motivações ditas e não ditas. As ditas estão presentes na discussão acima, nos documentos e discursos governamentais, mas as não ditas precisam ser pensadas e ponderadas.

As OSCs possuem conhecimento dessas motivações não ditas? Se possuem, aceitaram jogar conforme as regras apresentadas; portanto, requerem atenção das consequências dessas opções.

As demandas de controle do Estado, representadas pelos grupos que ocupam cargos de gestores nos diferentes poderes instituídos no executivo, legislativo e mesmo judiciário, são criadas para se utilizarem das OSCs, em nome dos recursos financeiros que essa esfera tem a oferecer. Em nome dos benefícios neoliberais nas parcerias entre Estado e OSCs, empregou-se uma estratégia amplamente do meio econômico, que promove a perda de credibilidade de uma instituição para depois se aproveitar financeiramente desta. No caso das OSCs, isso ocorreu ao publicar os dois relatórios da CPI das ONGs, como fora citado.

Tal discurso criou as condições necessárias para as instituições acolherem o controle social em nome da parceria e recuperação da fé pública. Portanto, destaca-se que esse mecanismo, além de fazer com que fossem aceitos os ideários propostos, criaram-se nas OSCs o desejo e a necessidade de promover a regulamentação de suas ações, conforme as premissas apresentadas. Assim, ao final do processo, o Projeto de Lei fora proposto e negociado pelas próprias OSCs,

sem que o Estado sofresse o ônus pelo desgaste oriundo de políticas sociais que, em outras condições, foram rechaçadas pela sociedade em geral.

Ressalta-se que esse discurso tem em seu bojo o assujeitamento, o esquadramento das ações sociais de instituições que, com recursos limitados, atendem a um grande número de pessoas nas áreas de promoção de direitos, saúde, educação, cultura, ciência e tecnologia, desenvolvimento agrário, assistência social, moradia, inclusão, entre outras.

Esse discurso descredibiliza e fragiliza a contribuição das OSCs na participação social e na redemocratização do país. Acaba-se com a possibilidade de OSCs sérias, cujas origens favorecem a diversas políticas públicas que aproximam as pessoas de realidades específicas de espaços reais, com potencial para contribuir com a superação de problemas sociais específicos de forma criativa e inovadora.

Num cenário de retomada da importância das OSCs nas políticas públicas, ficam sempre em evidência os questionamentos de idoneidade dessas instituições na execução de parcerias e aplicação de recursos. Para tanto, fica legitimada a ação de controle do Estado, bem como a relação neoliberal de oferta e procura. Se a instituição não se assujeita e aceita os termos propostos, há muitos que querem; dessa forma, o Estado se desresponsabiliza da execução das ações, fica livre dos problemas trabalhistas, enxuga a máquina pública, economiza recursos e tem os dados estatísticos para apresentar à sociedade sobre o que está sendo executado pelo Estado.

Nas palavras de Cavalcante (2014), para garantir os direitos do cidadão de maneira adequada, a Lei 13.019/2014 institui normas gerais para regular as parcerias voluntárias firmadas pela Administração Pública com OSCs. Essa Lei define como será a relação jurídica do governo com OSCs, especialmente em casos envolvendo transferências de recursos para a execução de projetos de interesse público.

Dentre as várias mudanças há novas regras previstas pela Lei 13.019/2014. Em sua configuração inicial estava prevista a substituição dos atuais convênios por termos de colaboração e fomento e a obrigatoriedade de se realizar chamamento público, uma espécie de edital de concorrência para selecionar as organizações de parceiras. Seguem as alterações:

Exclusão da vedação de pagamento de bonificações a empregados (art 2º I a); Restrição do conceito de Dirigente, de forma que ajustes estatutários permitirão que alguns sejam assim considerados e outros não (art 2º IV); Criação do conceito de acordo de cooperação para parcerias sem transferência de recursos (art 2º VIII A); Redução da participação de servidores nas comissões de seleção e monitoramento (art 2º X e XI), o que permitirá harmonização de funções com os conselhos gestores de fundos como o FIA e FI (ver, também art 27 par 1º e art 59 par 2º); A Lei não se aplicará às emendas parlamentares (art 3º I). Ver também art 29 e art 31 II; a convênios e contratos com o SUS (art 3º IV). Ver também art. 30 VI; ao Programa de Complementação ao Atendimento Educacional Especializado às Pessoas Portadoras de Deficiência – PAED, ao FUNDEB e ao Programa Dinheiro Direto na Escola e ao PRONON e PRONAS/PCD (art 3º VII); A OSC deverá divulgar a remuneração da equipe custeada com recursos públicos (art 11 VI); Vedação do processo de seleção circunscrito a OSC sediadas no território do órgão público que conduz as seleção (art 24 par 2º I e II); A aprovação em chamamento não garante contratação (art 27 par 6º); Redução do tempo mínimo de existência para celebrar parcerias (um ano com Município, dois com Estado e três com União) (art 33 V a); A exigência de prévia experiência poderá ser dispensada (art 33 par 4º); Esclareceu-se que não há impedimento em celebrar parceria com entidade que tenha dirigente em conselho de política pública (art 39 par 6º); Se a parceria for por prazo superior a um ano, haverá prestações de contas parciais anuais, até 30 de março (art 69); O prazo de apreciação da prestação de contas foi ampliado de 90 para até 300 dias (art 71); Caso a OSC seja compelida a devolver recursos ao Erário, após apreciação da prestação de contas, poderá converter esse valor em serviços (art 72 par 2º); Foi introduzida prescrição de cinco anos para aplicação de penalidades (art 73 par 2º) Foi introduzida prescrição de cinco anos, contados da apresentação da prestação de contas, para ações de improbidade administrativa (art 78 A); Nos termos de regulamento, as prestações de contas apresentadas pelas organizações da sociedade civil até 31 de dezembro de 2010 não analisadas até a entrada em vigor desta Lei poderão ser arquivadas definitivamente (art 83 A); Foi concedida a possibilidade de doação dedutível de empresas a todas as OSC, mesmo sem UPF e OSCIP (art 84 A I) e de realizar sorteios a todas as OSC, mesmo sem CEBAS (art 84 A III); Alteração da lei das OSCIP para permitir a qualificação de entidades dedicadas a estudos e pesquisas para o desenvolvimento, a disponibilização e a implementação de tecnologias voltadas à mobilidade de pessoas, por qualquer meio de transporte (art 85 A); e a participação de servidores públicos na composição de conselho ou diretoria da entidade (art 85 B); A lei 13019 só será aplicável aos municípios a partir de 01.01.2017 (art 88); Alteração da regra de permissão de remuneração de dirigentes sem perda de isenção fiscal da lei 9532/1997 (art 4º do PL); Fixação de ordem cronológica para apreciação dos pedidos de concessão e renovação do CEBAS (art 5º do PL);

Há, ainda, a revogação de:

diversas exigências do plano de trabalho (art 9º do PL, exigências dos incisos V a X e parágrafo único do art 22 da lei 13019); conselho fiscal (art 9º do PL, exigência do inciso II do art 33 da lei 13019); posse regular de imóvel (art 9º do PL, exigência do inciso I do art 34 da lei 13019); regulamento de compras (art 9º do PL, exigência do inciso VIII do art 34 e do art 43 da lei 13019); responsabilidade solidária de dirigente (art 9º do PL, exigência do art 37 da lei 13019); proibição de contratação de OSC para consultoria (art 9º do PL, proibição do parágrafo único do art 40 da lei 13019); acesso do Estado às contas dos fornecedores da OSC (art 9º do PL, exigência do inciso XVIII do art 42 da lei 13019); Revogação da permissão de pagamentos de pequeno valor em espécie (art 9º do PL, permissão do art 54 da lei).

Com essas modificações, o próximo passo é a qualificação dos gestores municipais para que possam utilizar adequadamente a legislação e ampliar a transparência e segurança jurídicas das OSCs na realização das parcerias.

Na visão das OSCs, muitas são as arestas que precisam ser aparadas, pois a lei não viera para solucionar todas as mazelas administrativas. É um importante instrumento para a gestão, em que é necessário o aperfeiçoamento para que as OSCs desenvolvam suas ações e o Estado possa ter mais segurança quanto à corrupção e ao desvio de recursos públicos.

A lei se configura como um dispositivo do Estado para controlar e agir sobre as OSCs. Com seus tentáculos, o Estado está onde apenas grupos estratégicos chegavam, como a Pastoral da Criança e a empresas privadas. Agora o Estado se torna presente levando recursos e condições de mudanças, transformação social e empoderamento social.

Em contrapartida, não se pode esquecer dos desdobramentos dessa relação de parceria. As OSCs perdem sua identidade e objetivos, passando a considerar os do Estado; a missão e os valores também se adequam às novas regras, caso contrário, estar-se-á fora da parceria. ONGs especialistas em estratégias jurídicas transformam a situação em verdadeiros instrumentos jurídicos, de modo a não ser mais reconhecida pela comunidade, com valores e identidade organizacional que não refletem os interesses sociais.

Nessa relação sem rosto está em jogo a pessoa jurídica que receberá o recurso para a execução da parceria, e não mais as demandas da comunidade local que deu origem à instituição. Segundo as novas regras, uma das exigências para que a OSC realize uma parceria se refere a três anos de existência da organização,

ou seja, ela precisa ter história, ser constituída na comunidade e possuir todas as certificações necessárias.

Esta regra já estava prevista no Decreto nº 7.568/2011 para o âmbito federal. Com as mudanças promovidas pela MP 684/2015, está mantido o prazo de 3 (três) anos para a União e alterado o tempo mínimo de existência exigido para as OSCs, escalonando-os de acordo com cada esfera federativa – 1 (um) ano para Municípios e 2 (dois) anos para os Estados, admitida a redução desses prazos por ato específico de cada ente na hipótese de nenhuma organização atingi-los (art. 33, V, a). Além do prazo de existência, também é preciso que a organização tenha experiência prévia na realização do objeto da parceria ou de natureza semelhante e capacidade técnica e operacional para o desenvolvimento das atividades previstas, o que não se confunde com capacidade prévia instalada (BRASIL, 2014, p. 20).

Para as OSCs, a expectativa é de que a lei possa contribuir para maior efetividade nas ações sociais, possibilitando empoderamento humano e social. Diante das limitações e dos cerceamentos, as OSCs podem continuar a contribuir, mesmo que de maneira mais tímida e limitadora, com a participação social, a redemocratização e os pressupostos criativos e inovadores para discutir e melhorar a Lei 13.019, além de promover o empoderamento humano e social em larga escala.

O conceito de empoderamento surgiu nos Estados Unidos por meio dos movimentos sociais nos anos 1970. Em âmbito internacional, ele foi incorporado por feministas vinculadas à discussão sobre Mulher e Desenvolvimento (Women in Development – WID).

Em Nairóbi, 1985, na terceira conferência sobre a mulher na ONU, a referida terminologia surge como estratégia para as mulheres do Terceiro Mundo, a fim de transformar suas próprias vidas. Empoderamento é o mecanismo pelo qual as pessoas, as organizações e as comunidades tomam controle de seus próprios assuntos, de sua própria vida, de seu destino, enfim, tomam consciência das suas habilidades e competências para produzir, criar e gerir.

No campo das discussões sobre desenvolvimento, o empoderamento é visto por algumas ONGs como principal estratégia de combate à pobreza e de mudanças nas relações de poder. Para Gohn (2002), *empowerment* (empoderamento) é elementar para maior compreensão da realidade sociopolítica, de maneira que se possa pensar em melhores estratégias para avançar na transformação social. Nas palavras de Gohn (2002):

[...] sua utilização nos anos 90 ocorre – menos pela sua dimensão política-participante – que deu espaço aos movimentos populares e aos militantes de facções político partidárias, nos anos 70-80, para realizarem um trabalho “de base”, gerador de consciências críticas no sentido pleno da transformação social, contestador da ordem social vigente; e mais pela sua dimensão de empowerment (empoderamento) dos indivíduos e grupos de uma comunidade – gerando um processo de incentivo às potencialidades dos próprios indivíduos para melhorarem suas condições imediatas de vida, objetivando o “empoderamento” da comunidade, isto é, a capacidade de gerar processos de desenvolvimento autossustentável, com a mediação de agentes externos – os novos educadores – atores fundamentais na organização e o desenvolvimento dos projetos. O novo processo ocorre, predominantemente, sem articulações políticas mais amplas, principalmente com partidos políticos ou sindicatos (p. 72).

Já Freire (1986), na perspectiva da educação, propõe outra concepção de *empowerment* – o empoderamento social. Ele se refere à compreensão social de si e da comunidade, passando do assujeitamento para a autolibertação; a libertação é um ato social. Ademais, o empoderamento é apresentado por Ira Shor em “Medo e Ousadia – o cotidiano do professor”:

[...] que mesmo quando você se sente, individualmente, mais livre, se esse sentimento não é um sentimento social, se você não é capaz de usar sua liberdade recente para ajudar os outros a se libertarem através da transformação da sociedade, então você só está exercitando uma atitude individualista no sentido do empowerment ou da liberdade (1986, p. 135).

O *empowerment* é uma ação educativa que passa pela individualidade. Quem é empoderado é a pessoa, o sujeito que se conscientiza, se torna poderoso porque tem informação, conhecimento e probabilidade de procurar outros caminhos. A partir do empoderamento pessoal, pode-se avançar para o empoderamento social.

Nota-se, porquanto, que a maioria das OSCs se propõe a executar ações que promovam o empoderamento social. Em muitos casos, porém, não o conseguem em função de alguns entraves, a saber:

a) fragilidade jurídica das instituições: Para as OSCs, essa situação se configura pelo fato de não se evidenciarem os limites e as condições estipuladas para o pagamento de equipe, a garantia de mais segurança jurídica aos gestores públicos e privados, além da fiscalização sobre o valor da remuneração com as

atividades a serem desenvolvidas, para ser correspondente à qualificação técnica necessária do profissional e ao valor praticado sobre a atividade. Deve-se respeitar a proporcionalidade de tempo dedicado por um funcionário de OSC que tenha outras funções não vinculadas à parceria (BRASIL, 2014).

b) ações educativas fragmentadas e sem planejamento estratégico estabelecido: o planejamento é etapa fundamental para uma boa parceria. O art. 8º, por exemplo, determina que a Administração Pública adote medidas para assegurar a própria capacidade técnica e operacional de acompanhamento das parcerias – isso inclui tanto a capacitação de pessoal quanto o provimento dos recursos materiais e tecnológicos adequados. Essa previsão é necessária para que os gestores públicos apoiem e acompanhem, de maneira efetiva, a execução das parcerias celebradas com as organizações. Estas, por sua vez, deverão elaborar cuidadosamente o Plano de Trabalho, prevendo os objetivos, os custos, as atividades e os profissionais envolvidos em cada etapa BRASIL (2014).

c) limitação burocrática: a burocracia é o conjunto de regras estabelecidas para a gestão da parceria que limita as ações das OSCs, como a falta de sistema de controle e o retrabalho, que leva à perda de tempo e minimiza as ações das OSCs.

d) institucionalização: não se leva em consideração a pessoa que está em processo de atendimento, mas que se classifica como atendido, usuário e infrator. Realiza-se uma abordagem de suas demandas a partir de uma metodologia generalista e não se verifica qual é a realidade de cada pessoa e, conforme suas necessidades, quais são os possíveis caminhos de solução. Há um rompimento com as identidades dos sujeitos envolvidos.

e) metodologia limitada: as metodologias e tecnologias sociais usadas pelas OSCs são grandes conquistas, quando atendem às demandas de um determinado grupo. Com o tempo, as tecnologias sociais se tornam desatualizadas e incapazes de trazer respostas plausíveis e razoáveis às novas demandas, a partir de abordagens unilaterais e generalistas.

f) cobranças do Estado: as parcerias têm cobranças rigorosas do Estado, seja pela execução das rubricas, pelo acompanhamento da execução das ações e pela cobrança de dados que unilateralizem os relatórios para resultados positivos;

g) diretoria: é geralmente composta por pessoas que fazem parte da constituição da organização e, por vezes, há problemas na sucessão desse setor.

Segundo o estudo de Godoi-de-Sousa (2010), os membros da diretoria se revezam nos cargos, e o líder continua a executar as suas ações, independentemente da função. A diretoria é apenas um instrumento jurídico que não se reflete no cotidiano da instituição, e isso corrobora para a manutenção de clientelismos, paternismos, gerencialismos e controle de poder que, nesse caso, não empodera e emancipa as pessoas atendidas na organização;

h) PPPs: essas parcerias são importantes para a gestão financeira da instituição, uma vez que injetam recursos financeiros e dão oportunidades às OSCs, mas abrem precedentes para a incorporação de ideologias neoliberais que impossibilitam a concretização da proposta de empoderamento. As OSCs passam a desempenhar uma relação sem rosto, em que apenas executam projetos de terceiros. As ideologias são aos poucos internalizadas e passam a fazer parte do dia a dia dos novos valores da instituição, abrindo espaços para a exploração e a expropriação de nichos mercadológicos da realidade social.

As ações filantrópicas presentes na composição das ações sociais em algumas OSCs são limitadoras do empoderamento social. Essa perspectiva passa pelo fato de o atendido da instituição ser visto como destinatário de ações sociais, ou seja, são pessoas menos favorecidas que precisam de ajuda. Por sua vez, a ajuda do filantropo é paternalista/maternalista, e, agindo como tal, a organização reproduz o ciclo vicioso do sujeito que sempre precisará de ajuda.

Em contrapartida à “ajuda”, o filantropo tem uma preocupação peculiar que, por vezes, está ligada ao seu destinatário. A ação filantrópica tem caráter e responsabilidade social, numa perspectiva de poder que explora a causa social, considerada mais importante que os sujeitos, atendidos/usuários dos serviços/atividades oferecidos pelas OSCs.

Ora, se o empoderamento social é construído por mudanças, se elas de fato ocorrerem o filantropo perde a motivação de existência, contrariando assim o seu objetivo primário: o financiamento de ações sociais. Logo, essa meta fica sublimada, aplicada apenas no campo discursivo, não sendo promovida pelo filantropo. Apesar das limitações de empoderamento social, grande parte das instituições trabalham com a perspectiva de inclusão e promoção humana e social.

A sociabilidade é condição do homem. Como *Zoon Politikon*, animal político, o homem está em constante relação, em que há a possibilidade de estabelecer o poder. Nesse sentido, Foucault (2014) é um dos autores que rompe com a noção de

poder como algo que se detém; logo, ele não é, está em constante relação, “é algo que se exerce e se efetua nas relações”.

Para efetivar o empoderamento humano e social, há um longo percurso que passa pelas relações de poder, sendo preciso compreender as construções ideológicas. Ao tratar das relações de poder, não se estabelece o Estado como detentor da dominação total, mas se apresentam o poder disseminado nos setores da vida em sociedade e os micropoderes presentes nas relações e em diferentes locais dessa teia social da qual fazemos parte.

O poder é estabelecido em relação. Se há duas ou 100 pessoas, existem condições para que o poder se instaure e se efetue. Foucault (2014) estabelece na obra *Microfísica do poder* duas concepções: o poder negativo, repressor e coercitivo, fortemente identificado ao poder do Estado; e o poder positivo, visto como elemento transformador e produtor de um saber que possibilita desconectar a associação direta entre dominação e repressão.

De acordo com essa compreensão, o poder está presente nas OSCs desde as relações entre os colaboradores da instituição até o conselho fiscal e a diretoria. Segundo Godói-de-Souza (2010), a diretoria é o símbolo do poder, ou seja, ela tem as prerrogativas para determinar os caminhos da organização. Em muitos casos, os embates estão no processo de sucessão, e quem assume o lugar de poder limita as possibilidades da instituição.

A maioria das instituições consideradas de pequeno porte possuem diretorias de participação limitada. Há um grupo de voluntários que se revezam nos cargos decorativamente, e quem exerce o poder e a gestão é a mesma pessoa que fundou a instituição. Segundo Godói-de-Souza (2010), isso é prejudicial à organização, pois o detentor do poder legitimado na diretoria impede a participação, discussão e deliberação dos demais na construção de novos caminhos para as instituições.

Por outro lado, muitas decisões são tomadas pela figura que representa o poder na instituição. Nesse contexto, os documentos são elaborados por um terceiro e enviados para os membros da diretoria assinarem e, assim, validarem as ações de acordo com as normas do Código Civil que regulamentam as OSCs. O poder se emaranha nas organizações, “as atitudes do fundador, comportamento, sua visão de mundo, da natureza humana e do próprio negócio, acaba por ir moldando a organização e vão lenta e gradativamente se impondo como valores e crenças” (BERTERO 1996, pag.39). O poder estabelece a constituição da identidade

organizacional de valores e crenças: quem está no lugar de poder, presidente ou diretor, se identifica de maneira preponderante com a organização.

Segundo o Relatório Final da CPI das ONGs (2010), é comum ouvir “vou ajudar a ONG de fulano ou de ciclano”. As OSCs não têm dono, possuem de natureza jurídica privada, mas a serviço do interesse comum. Quando a instituição é reconhecida pela sociedade como de uma ou outra pessoa, corre-se o risco de ruptura com as normas de aplicação e gestão de recursos públicos, e a exploração do nicho social por meio de filantropia fica comprometida com os benefícios das ações sociais, e jamais com a pessoa destinatária dessa ação.

Nessa perspectiva neoliberal, as OSCs se tornam personalizadas: os indivíduos ajudam dado sujeito com privilégios sociais, uma causa, e não as pessoas que possuem demandas mais profundas, que necessitam de diálogo, compreensão e um relacionamento interpessoal real sem interesses e nem exploração.

Essa relação clientelista reafirma o poder, seja positivo ou negativo. Conforme Foucault (2014), o poder negativo, aliado ao positivo, traz inúmeros resultados para a dominação, à medida que faz uso de discursos transformados em verdades sedimentares. Eles são importantes armas do Estado para garantir que as ações possam ser alcançadas junto às OSCs e destas em favor de si próprias.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

De que valeria a obstinação do saber se ele assegurasse apenas a aquisição dos conhecimentos e não, de certa maneira, e tanto quanto possível, o descaminho daquele que conhece? Existem momentos na vida onde a questão de saber se se pode pensar diferentemente do que se pensa, e perceber diferentemente do que se vê, é indispensável para continuar a olhar ou a refletir. (FOUCAULT, 1984, p. 13).

O objetivo da dissertação foi compreender as relações de poder e o empoderamento social nas interlocuções decorrentes da parceria entre o Estado brasileiro e as OSCs na promoção da inclusão social no período entre 2010 e 2015. Esse objetivo resulta dos problemas que buscamos analisar, que passam pela compreensão das relações de poder presentes nas parcerias entre o Estado e as OSCs por meio de documentos, leis, normas, boletins e relatórios nos três campos da União – federal, estadual e municipal –, no período de 2010 a 2015.

Para isso, foram feitos os seguintes questionamentos: Como se constituem as OSCs no Brasil? Como são estabelecidas as relações entre elas e o Estado brasileiro, de 2010 a 2015? Quais conceitos de poder estão presentes nas relações entre as OSCs e o Estado brasileiro, sob a perspectiva da inclusão social nesse período? Tais perguntas puderam ser respondidas mediante a revisão da proposta e da literatura relacionada ao projeto, o levantamento bibliográfico, a coleta de documentos e a análise documental.

Pode-se afirmar que o poder é uma categoria que sempre esteve presente na história da civilização, seja nas lutas e nos embates estabelecidos, nas relações cotidianas, na ação mais simples de uma pessoa que exige garantia de seus direitos ou nas pautas de discussões políticas que definem e determinam políticas públicas e implementam mudanças na vida de vários indivíduos.

Se, por um lado, o poder está presente em diversas situações que circunscrevem a vida humana, por outro, é necessária atenção a esse elemento tão peculiar às relações. Ele permeia as relações, é algo que se exerce, que se efetua, que funciona, sobretudo, nas OSCs no processo de sucessão. As relações de poder estão em todas as esferas do campo social, seja entre os funcionários e/ou na diretoria das instituições.

Na obra *Microfísica do Poder* (2014), Foucault define que o poder atinge a realidade concreta dos indivíduos – nesse caso, o corpo. Nota-se nessa relação, em

conformidade com o nosso objeto de estudo, a exploração do corpo institucionalizado como usuário/atendido da instituição. Os instrumentos de controle detalhados minuciosamente por meio de gestos, atitudes, comportamentos, hábitos e discursos estão presentes nessa parceria, o que limita as possibilidades de empoderamento social.

Nesse contexto, as OSCs que discursivamente se propõem a emancipar por meio das relações sociais, no sentido de oferecer ferramentas e substratos para o seu amplo desenvolvimento e transformação das condições materiais de existência humana, transferem a responsabilização de empoderamento para o próprio sujeito. Elas são pautadas em um discurso no qual o indivíduo se torna o único responsável por alcançar o empoderamento.

É preciso evitar de descrever os efeitos do poder em termos negativos, como “ele exclui, reprime, recalca, censura”. Entretanto, em sua positividade, tem como alvo o corpo humano não para mutilá-lo, mas para aprimorá-lo, acomodá-lo às condições possíveis de convívio social. O corpo só se torna força de trabalho quando trabalhado pelo sistema político de dominação característico do poder disciplinar, como afirma Foucault (2014).

A disciplina é uma técnica de poder que implica uma vigilância constante dos sujeitos e está presente na prática educativa e gerencial das ações de inclusão social informal das OSCs. No cotidiano dessas instituições, o sujeito fica o tempo todo aprisionado pelas amarras do poder disciplinar, pois, na prática, não basta olhá-lo às vezes e/ou ver se o que fez está de acordo com as regras; é preciso vigiá-lo durante o tempo da atividade e submetê-lo a uma perpétua pirâmide de olhares.

De fato, o olhar atento que vigia e disciplinariza atua em rede para garantir um padrão estabelecido pelo Estado, aqui representado pelo grupo que possui o poder econômico dominante. Tais relações circunscrevem todas as relações de parceria em micro e macropoder. Para compreender tal aspecto, a pesquisa foi norteadada por três aspectos:

a) em primeiro lugar, na fundamentação, citaram-se as bases da pesquisa em torno de dois elementos. O primeiro se preocupou com o conceito de Estado nos aspectos político e jurídico, além da apresentação de suas problematizações e construções pertinentes ao longo dos anos. O segundo é centrado numa análise sobre as construções políticas, as relações de poder na governança e as tendências

de governamentalidade integrada, trazendo os elementos das vivências práticas nas organizações sociais, a fim de discutir tais problemáticas;

b) em segundo lugar, há o estudo sobre o conceito, a parceria e as normatizações das OSCs sob o viés das relações de poder para a promoção do empoderamento social, no intuito de criar caminhos à compreensão da atual realidade sociopolítica, bem como à análise das legislações e orientações para a regulação das OSCs no ano de 2010, passando pelo marco regulatório da parceria entre estados e ONGs, pela Lei 13.019, aprovada no dia 31 de julho de 2014, como parcerias na efetivação de políticas públicas de impacto social até 2015;

c) e em terceiro lugar, a apresentação de estudo realizado sob o viés analítico do poder, percebendo as suas relações engendradas nos discursos, contradiscursos e *modus operandi* presentes nas ações realizadas nas organizações sociais.

A concepção de poder positivo presente nas relações estudadas está direcionada à satisfação de desejos. Nas OSCs é representada pelas instâncias sociais que ideologicamente deveriam trabalhar o empoderamento, a transformação humana e social. Em muitos casos, não empoderam ou emancipam, mas, sobretudo, assujeitam, esquadriham os sonhos, desejos e as perspectivas de mudanças, com promessas que não são cumpridas e têm fim em si mesmas.

Nesses termos, há a concepção negativa do poder vinculada ao Estado como aparelho repressivo que castiga para dominar. Ela está presente por meio dos termos de convênio e o instrumento de controle e gerencialismo justificado em nome do controle social, para evitar o desvio de recursos públicos. Todavia, isso continua a acontecer, pois os mecanismos de controle são ineficientes para combater os desvios públicos e gerir as instituições idôneas. Nas OSCs, por sua vez, essa ideia de poder está presente na prática de esquadrihar os sujeitos, para discipliná-los e obter o controle sobre sua forma de agir e pensar, atuando diretamente nas suas condições de subjetividade.

Para ampliar as possibilidades de gestão, com o escopo de isolar e eliminar as OSCs corruptas, a Lei nº 13.019 trará benefícios à Administração Pública, excluindo de vez as parcerias por meio de convênios. Nesse entremeio, o poder positivo e negativo de Foucault pode contribuir para ampliar as ações de implementação de gestão que estejam a favor da vida, das pessoas, e não da institucionalização de suas demandas.

Muitas instituições, como “hospitais, exército, escola, fábricas, e a própria instituição prisional, utilizam-se do poder em sua vertente positiva, ao qual ele denomina disciplina” (FOUCAULT, 2013, p. 183). As OSCs, com a condição de empoderamento social, se tornam agentes de controle ao estabelecer ideologias e metodologias necessárias para alcançar tal objetivo. O corpo só se torna força útil, segundo Foucault (2013, p.26), “se é ao mesmo tempo corpo produtivo e corpo submisso”.

Nesse caso, as OSCs se tornam algozes ideológicos e vítimas de seus próprios atendidos, à medida que estabelece condições de disciplinarização das ações educativas, seja a partir do empoderamento social, proposta inovadora das OSCs que tem como objetivo a construção de novas narrativas, experiências, expectativas, conhecimento e oportunidades; ou da disciplina, do adestramento daqueles que se propuseram a organizar o estatuto de emancipado socialmente.

Como braços institucionalizados do Estado, as OSCs, a partir da ideologia neoliberal, fazem uso da “disciplina que fabrica indivíduos; ela é a técnica específica de um poder que toma os indivíduos ao mesmo tempo como objetos e como instrumentos de seu exercício” (FOUCAULT, 2013, p.143).

O pensamento de Foucault (2014) pode se relacionar ao fato de que as pessoas precisam se empoderar por si mesmas, uma vez que nenhuma relação está isenta de poder – se uma pessoa ou organização vai “empoderar” a outra, essa própria ação não está isenta de poder. Quem supostamente o “detém” o está delegando para outra pessoa “despossuída” ou carente, e a qualquer momento pode retomá-lo, uma vez que o poder foi apenas temporariamente “doador” ou “emprestado”.

Para Foucault (2014), a resistência como ação seria uma forma de poder mais efetiva. “Assim, cabe discutir que dificilmente alguém se ‘empodera’ por si só, ou seja, consegue romper sozinho com situações de opressão e exclusão” (VIEIRA et al., 2009, p. 139-140). É preciso, portanto, que as condições sejam propiciadas a essas pessoas – isso não garante o empoderamento, mas o possibilita.

As OSCs e o Estado, a partir da perspectiva neoliberal, apresentam-se como entidades emancipadoras e empoderadoras. Assim, as OSCs e o Estado reproduzem o discurso maximizador que apequena as investidas do sujeito que está em processo de transformação.

Da constatação acima se depreende que tais instituições precisam ser instrumentalizadas, de modo a oferecer condições reais para que os sujeitos envolvidos no processo, sejam eles usuários ou prestadores de serviços, se tornem protagonistas nas micro e macrorrelações diárias. Assume-se, porquanto, uma postura mais participativa a partir da ampliação de recursos e possibilidades de um real empoderamento humano e social.

Organizações de Estado e as organizações da sociedade civil surgem como importantes interventores no sentido de diminuir as desigualdades existentes, investindo recursos e concentrando as suas ações em direção às pessoas que vivem em situações desfavoráveis. Esse investimento deve ocorrer em várias dimensões e através de redes e parcerias, que possibilitam uma maior atenção e contemplação das diversas áreas das quais essas pessoas possam estar excluídas, a fim de que, com esse apoio, sejam futuramente capazes de melhorar suas condições de vida de modo autônomo, sem precisarem recorrer de modo passivo e dependente ao Governo (VIEIRA et al 2009, p.140)

A partir da Lei 13.019, há de se promover condições que favoreçam e promovam o empoderamento por meio da junção de forças. Logo, assegura-se que as parcerias não se tornem instrumento de poder opressor, mas um meio que permita a descoberta, o acesso à informação e aos instrumentos sociais de garantia de direitos.

O empoderamento humano é uma conquista adquirida, primeiramente, pelo sujeito e, *a posteriori*, pela comunidade. Os componentes desse grupo podem:

[...] podem se organizar por meio de associações, cooperativas, organizações não-governamentais (ONGs) e ou outros tipos de organismos, para dar conta de sua realidade social e, por meio de sua participação, promover mudanças significativas em sua própria vida e na das outras pessoas envolvidas” (VIEIRA et al 2009, p. 144).

Na relação de parceria, as OSCs têm o dever de cumprir papel importante na consolidação da democracia e melhoria das condições de vida da população. Além disso, visa-se fortalecer e fomentar a cidadania, assim como a capacidade de atuação socioeconômica de grupos/indivíduos em situação de pobreza e/ou exclusão social.

A construção de caminhos e possibilidades para a melhoria da prestação de serviço à população continua em processo de expansão, por meio de novas metodologias e tecnologias sociais em constante desenvolvimento, seja por intermédio do Estado e/ou das OSCs. A Lei nº 13.019 traça uma nova perspectiva para as parcerias entre o Estado e as OSCs, a fim de reduzir as ambiguidades e explicitar os preceitos que devem ser observados na aplicação sistemática do ordenamento jurídico referente aos recursos públicos e às contratações administrativas. Com isso, haverá o aperfeiçoamento da gestão universitária e das possibilidades de captação lícita de recursos para educação, ciência, saúde, meio ambiente e tecnologia.

Ela não resume os interesses da população, e sim o resultado da luta de forças naquele dado momento histórico, cultural, político e econômico. A luta dos grupos socialmente organizados não morre aqui, mas é preciso elaborar novas pautas de negociações e estratégias de enfrentamento diante do poder instituído.

Ao realizar esse percurso, percebe-se que o estudo sobre a referida temática é de extrema urgência, dado que há pouquíssima bibliografia que trata das organizações sociais a partir de viés crítico. Nesta pesquisa há inúmeros caminhos possíveis, mas, em função do curto período de tempo, optou-se por analisar as razões que levaram as OSCs a propor ao Estado o ordenamento jurídico que resultou na Lei nº 13.019, que regula as ações da parceria entre o Estado e as OSCs.

Cumprе salientar que a lei foi construída em um ambiente de total descrédito pelo trabalho das OSCs em meio às duas CPIs das ONGs. Ao investigarem os desvios de recursos públicos, descobriram esquemas de sangrias dos cofres públicos realizadas por instituições e parlamentares corruptos.

A nova lei não é garantia de todos os males das OSCs. Há inúmeros questionamentos e melhorias que precisam ser estabelecidos para que a lei cumpra com o objetivo pelo qual ela foi criada, a saber: estabelecer o regime jurídico das parcerias entre a Administração Pública e as OSCs, 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; definir diretrizes para a política de fomento, de

colaboração e de cooperação com organizações da sociedade civil; e alterar as Leis n. 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999.

De maneira geral, a lei valoriza as OSCs por meio de maior segurança jurídica, transparência na aplicação de recursos e efetividade das parcerias para atendimento à população. Existe ampla previsão de sua avaliação e monitoramento, inclusive com a manifestação do público-alvo das ações sociais acerca da boa execução das atividades pelas instituições.

Surge então uma nova perspectiva na relação entre o Poder Público e as organizações sociais no tocante à realização de parcerias em prol do bem comum, sendo a legislação de aplicação em âmbito nacional, atingindo todos os entes da Federação: União, estados e municípios.

Desde que foi publicada a Lei nº 13.019, está em *vacatio legis*⁷² por meio de pedido da CNM (Confederação Nacional dos Municípios), a Medida Provisória nº 658 alterou a sua vigência para produção de efeitos apenas 360 (trezentos e sessenta) dias após sua publicação oficial. As prefeituras não teriam tempo hábil para se adequar e foi solicitado mais tempo e segundo a Plataforma MROSC (2016) a presidenta Dilma Rousseff editou a Medida Provisória nº 684, com o objetivo de prorrogar o prazo para entrada em vigor da Lei 13.019/2014, conhecida como Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil. Assim, a Lei passou a valer a partir de janeiro de 2016. Se não bastasse, um ano para a equação as novas mudanças, foi solicitado pela Associação Brasileira de Municípios (ABM) a Medida Provisória (MP) 684/2015 que adia a entrada em vigor do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil. O último prazo, que venceria em julho de 2016, foi prorrogado para janeiro de 2017 exclusivamente para os municípios. A medida foi aprovada na Câmara dos Deputados e ainda será votada no Senado.

A Lei nº 13.019, Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil, traz muitos avanços nos termos de parceira, mas deixa inúmeras possibilidades que precisam ser discutidas em parceria com o Estado, no intuito de minimizar as

⁷²*Vacatio legis* é uma expressão latina que significa "vacância da lei", ou seja: "A Lei Vaga"; é o prazo legal que uma lei tem pra entrar em vigor, ou seja, de sua publicação até o início de sua vigência, se não for dito prazo de vacância expressamente pela lei, esse, será o prazo estabelecido na Lei de Introdução as Normas do Direito Brasileiro, que é de 45 dias, mas no Brasil, em geral, a lei entra em vigor na data de sua publicação. É dado esse prazo para que os operadores do direito tenham pleno conhecimento da lei vacante (Portal do Direito, 2015).

Disponível em: <https://pt.wikipedia.org/wiki/Vacatio_legis>. Acesso em: 10 de maio de 2015.

relações de poder, conflitos de interesses e beneficiar em grande parte a sociedade, a fim de trazer melhorias para as pessoas menos favorecidas.

Diante disso, é possível fazer algumas considerações acerca das relações de poder entre as OSCs e o Estado – essa relação é muito antiga e teve início com as ações sociais vinculadas a instituições confessionais. As Santas Casas são exemplos de uma parceria que foi ampliada, a partir da década de 1990, em virtude dos avanços democráticos em várias áreas, sobretudo na educação informal.

Constata-se, a partir da análise dos documentos, que há: fragilidades jurídicas, ranços de paternalismos, burocracismos, institucionalização dos usuários/atendidos, foco metodológico e tecnologia social desatualizada, assujeitamentos, estruturalismos e reprodução de controle social.

As OSCs têm se esforçado para perseguir os objetivos organizacionais. Em meio à perspectiva neoliberal, passam a assimilar o gerencialismo e o controle social, no discurso de empoderamento e transformação social, como responsabilização individual pelo sucesso, adequação do ensino à competitividade de mercado, abertura a financiamentos internacionais e suas ideologias.

Por meio dos pensamentos de Foucault (2014), foi possível perceber que, mesmo distante das melhorias que se esperam, o Estado e as OSCs têm construído novos caminhos e para a transformação do trabalho social. Destacam-se as relações de poder que podem estar nos discursos, contradiscursos, no dito, no não dito, nas ações de formação humana e social, com a propedêutica de promoção do empoderamento humano e social, transferindo essa perspicácia ao seu atendido/usuário em todas as relações, a fim de construir uma sociedade mais justa e empoderada.

REFERÊNCIAS

- ABBAGNANO, N. **Dicionário de filosofia**. 5.ed. São Paulo: Martins Fontes, 2007.
- ABONG. **Biblioteca Digital Brasileira de Organizações da Sociedade Civil**. São Paulo, 2014.
- ABREU, L. **O papel das Misericórdias dos “lugares de além-mar” na formação do Império português**. História, Ciências, Saúde. Manguinhos, vol. VIII(3): 591-611, set.-dez. 2001.
- ADORNO, T. W. **Educação e emancipação**. Trad. Wolfgang Leo Maar. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.
- AGAMBEN, G. H. S. **O Poder Soberano e a Vida Nua I**. Trad. Henrique Burigo. Belo Horizonte: UFMG, 2002.
- AGAMBEN, G. **Estado de execução**. Tradução de Iraci D. Poleti. São Paulo: Boitempo, 2004.
- ALMEIDA, C. D de; GUINDANI, J. F.; SÁ-SILVA, J. R. **Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas**. Revista Brasileira de História & Ciências Sociais. ISSN: 2175-3423, Ano I, nº I, julho de 2009. Disponível em: http://www.unisc.br/portal/upload/com_arquivo/pesquisa_documental_pistas_teoricas_e_metodologicas.pdf. Acesso 11 de maio de 2015.
- ALMEIDA, M. C. P. de. **Patriarcalismo e liberdade: nota sobre a polêmica Locke-Filmer**. Tempo da Ciência (12) 23 : 177-186, 1º semestre 2005.
- AMÂNCIO, D. K. O. **Estudo de Caso de Medidas Socioeducativas**. AAMC. Uberlândia/MG. 2015.
- ANDER, E. E. **Introdução ao trabalho social**. Petrópolis, editora Vozes, 1995.
- ANDRADE, V. M. de. **Advocacia Pública: definições constitucionais que apontam a relevância da atuação e a necessidade de maiores garantias funcionais**. Conteúdo Jurídico, Brasília-DF: 2013.
- ANTUNES, M. (2002) **O caminho do empoderamento: articulando as noções de desenvolvimento, pobreza e empoderamento**. In: ANTUNES M. e ROMANO, J. O. Empoderamento e direitos no combate à pobreza. Rio de Janeiro: ActionAid Brasil.
- APPOLINÁRIO, F. **Dicionário de metodologia científica: um guia para a produção do conhecimento científico**. São Paulo, Atlas, 2009.
- ARANHA, M. L. de A; MARTINS, M. H. P. **Filosofando: introdução à filosofia**. 1. ed. São Paulo, Moderna, 1986.
- AZAMBUJA, D. **Teoria geral do estado**. 36 ed. São Paulo: Globo, 1997.

- BARBÉ, E. **Relaciones internacionales**. Madrid: Editorial Tecnos. 1995.
- BARROS, A. J. da S.; LEHFELD, N. A. de S. **Fundamentos de Metodologia**. 2. ed. São Paulo: Makron Books, 2000.
- BIGNOTTO, N. **Maquiavel republicano**. São Paulo: Loyola, 1991.
- BINENBOJM, G. **Temas de Direito Administrativo e Constitucional**. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.
- BITTAR, E. C. B. **Metodologia da pesquisa jurídica: teoria e prática da monografia para os cursos de direito**. 6 ed., rev. ampl. São Paulo: Saraiva, 2007.
- BOAS, C. T. V.. **Para ler Michel Foucault**. 1ª Edição: 1993: Imprensa Universitária da Ufop. 2ª Edição - Eletrônica - 2002.
- BOBBIO, N. **Teoria geral da política**. Rio de Janeiro: Campus, 2000.
- BONAVIDES, P. **Ciência Política**. 10 ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros, 2000
- BRANDÃO, C. R. **O que é educação**. São Paulo: Abril Cultura; Brasiliense, 198.
- BRASIL. **Tribunal de Contas da União**. Acórdão nº 3.771/2011. Primeira Câmara. Relator: Ministro Weder de Oliveira. Processo TC 010.601/2011-2. Ata 19/2011. Brasília, DF, Sessão 7/6/2015.
- _____. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Organização de Alexandre de Moraes. 16º ed. São Paulo: Atlas, 2012.
- _____. **Lei n. 13.019, de 31 de julho de 2014**. Disponível em: . Acesso em 14 mai. 2015.
- _____. **Medida Provisória n. 684, de 21 de julho de 2015**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Mpv/mpv684.htm#art1>. Acesso em 31 ago. 2015.
- _____. **Manual de Emendas Orçamento da União para 2014**. Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – Câmara dos Deputados e Congresso Nacional. Brasília. 2013.
- _____. **Congresso Nacional. Senado Federal**. Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a apurar, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, as denúncias veiculadas a respeito da atuação irregular de organizações não-governamentais – ONGs. 2010.
- CANDIDO, L F M. **Genealogia da Biopolítica: uma leitura da analítica do poder de Michel Foucault**. Belo Horizonte. 2012.
- CANOTILHO, J J G. **Direito constitucional**. 6 ed. rev. Coimbra: Livraria Almedina, 1993.

- CASTRO, E. **O vocabulário de Michel Foucault**. Belo Horizonte: autentica, 2009.
- CERVO, A. L.; BERVIAN, P. A.; SILVA, R. **Metodologia Científica**. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2007.
- CHAUÍ, M. **Filosofia**. 1.ed. São Paulo: Ática, 2008. p.220-223
- CHIAVENATO, I. **Introdução à teoria geral da administração** / Idalberto Chiavenato. 8. Ed. Rio de Janeiro: Elseviwe, 2011.
- CHOSSUDOVSKEY, M. **A globalização da pobreza: impactos das reformas do FMI e do Banco Mundial**. São Paulo: Moderna. 1999.
- CICONELLO, A.; MORAES, M. **Estudo - Acesso das organizações de defesa de direitos e bens comuns aos Fundos Públicos Federais**. Consultoria de pesquisa. Brasil. 2012.
- CLT - **Consolidação das Leis Do Trabalho**. São Paulo: Saraiva, 2008
- COMTE, A. **Os pensadores**. Traduções de José Arthur Giannotti e Miguel Lemos Abril Cultural. São Paulo. 1978.
- DAL COL, H M **1965 – A família à luz do concubinato e da união estável**. Rio de Janeiro: Forense, 2002.
- DALLARI, D de A. **Elementos de teoria geral do estado**. 26. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.
- _____. **Elementos Teoria Geral do Estado**. 2ª edição. São Paulo. Editora Saraiva, 1998.
- DE GRAZIA, S. **Maquiavel no inferno**. São Paulo: Cia. das Letras, 1993.
- DELEUZE, Gi; PARNET, C. **Diálogos**. São Paulo: Escuta, 1998.
- DELORS, J. **Educação: Um tesouro a Descobrir**: Relatório para a comissão internacional sobre educação para o século XXI. 8.ed. São Paulo. Cortez; Brasília, DF: MEC: UNESCO, 2003.
- DEUTSCH, K W. **Análise das Relações Internacionais**. Trad. Maria Rosinda Ramos da Silva. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1982.
- DUARTE, A C. **A constitucionalidade das Políticas de Ações Afirmativas**. Brasília: Núcleo de Pesquisas/CONLEG/Senado, 2014.
- ESPINOSA, M P P **Aprendemos... ¿ Cooperando o colaborando?** Las claves del método.” In: SÁNCHEZ, Francisco Martínez (Org.) Redes de comunicación en la enseñanza – las nuevas perspectivas del trabajo corporativo. Barcelona: Paidós,2003, p. 95-127.

FALEIROS, V de P.. **O que é Política Social?** Coleção Primeiros Passos, editora Braziliense, 2ª edição, São Paulo, 1986.

FERREIRA, N T. **Cidadania: uma questão para a educação.** 3.ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993. 264p.

FIGUEIREDO, N.M.A. **Método e metodologia na pesquisa científica.** 2a ed. São Caetano do Sul, São Paulo, Yendis Editora, 2007

FISCHER, R M. **Estado, Mercado e Terceiro Setor:** uma análise conceitual das parcerias intersetoriais. R.Adm., São Paulo, v.40, n.1, p.5-18, jan./fev./mar. 2005.

FOLHA DE SÃO PAULO. **Terceiro Setor.** São Paulo, 2014. Disponível em: <<http://www2.uol.com.br/aprendiz/guiadeempregos/terceiro/noticias/ge300804.htm>>. Acesso em: 5 abr. 2015.

FOUCAULT, M. **Em defesa da sociedade:** curso no Collège de France (1975-1976). São Paulo: WMF Martins Fontes, 2010. p.285-315.

_____. **“Os corpos dóceis”.** **Vigiar e punir:** nascimento da prisão. 29ª ed. Tradução de Raquel Ramalhete. Petrópolis, RJ: Vozes, 2004

_____. **Vigiar e punir:** nascimento da prisão. Petrópolis: Vozes, 2013.

_____. **A governamentalidade.** In: FOUCAULT, M. *Microfísica do poder.* Rio de Janeiro: Graal, 1992. p.277-293.

_____. **Microfísica do poder.** 28. Ed. - Rio de Janeiro: Paz e terra, 2014.

_____. **“Soberania e Disciplina”.** In: *Microfísica do Poder.* Rio de Janeiro: Edições Graal, 1979.

_____. **História da sexualidade I:** a vontade de saber, trad. Maria Thereza da Costa Albuquerque e J. A. Guilhon Albuquerque, 16 ed., São Paulo: Graal, 2005.

_____. **A história da Sexualidade: O uso dos prazeres.** Rio de Janeiro: Graal. 1984.

_____. **A arqueologia do saber.** Rio de Janeiro: Forense Universitária. 2000.

FRANÇA, R L de. **Educação e trabalho:** políticas públicas e a formação para o trabalho. Campina, Alínea, 2010.

FREIRE, P. **Pedagogia da autonomia:** saberes necessários à prática docente. São Paulo: Paz e Terra, 2010.

FRIGOTTO, G. **Fundamentos científicos e técnicos da relação trabalho e educação no Brasil de hoje.** In: LIMA, Júlio César França; NEVES, Lúcia Maria

Wanderley (Org.). **Fundamentos da educação escolar do Brasil contemporâneo**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2006. p. 241-288.

FURTER, P. **O planejador e a educação permanente**. Cadernos de Pesquisa 1978, n. 27, p.73-100. Disponível em: <http://educa.fcc.org.br/scielo.php?script=sci_pdf&pid=S010015741978000400006&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt>. Acesso em: 15 dez. 2011.

GADELHA, S. **Biopolítica, Governamentalidade e Educação: introdução e conexões**, a partir de Michel Foucault. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2009.

GADOTTI, M. **Perspectivas atuais da educação**. Porto Alegre: Arned, 2000.

GAGLIANO, Pablo Stolze; FILHO, Rodolfo Pamplona. **Novo Curso de Direito Civil**. Volume I - Parte Geral, Editora Saraiva. 2002.

GALLO, S. **Sob o signo da diferença em torno da educação para a singularidade**. In: SILVEIRA, Rosa Maria Hessel (org). Cultura. Poder e Educação. Um debate sobre estudos culturais em Educação. Canoas, ULBRA, 2005.

GOHN, M da G. **Teorias dos movimentos sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos**. São Paulo: Loyola. 1997.

_____. **“O novo associativismo e o Terceiro Setor”**. Serviço Social & Sociedade nº 58. São Paulo: Cortez. 1998.

_____. **Educação não-formal e cultura política**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

_____. **Movimentos sociais e educação**. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2003.

GOLDSTEIN, I. **Responsabilidade social: das grandes corporações ao terceiro setor**. São Paulo: Ática, 2007.

GODOI-DE-SOUSA, E.; EIKO NAKATA, L. **Comunidades de Prática Una Innovación en la Gestión del Conocimiento**. Journal of Technology Management & Innovation, Santiago, v.8, n.1, 2013.

HARDT, Mie NEGRI, A. **Império**. 5ª ed. Rio de Janeiro: Record.2003.

HIRST, P e THOMPSON, G. **Globalização em questão: a economia internacional e as possibilidades de governabilidade**. Petrópolis: Vozes,1998.

HOBBS, T. **Leviatã ou matéria, forma e poder de um Estado eclesiástico e civil**. São Paulo: Martin Claret, 2003.

_____. **Leviathan**. C. B. MacPherson (Ed.). Harmondsworth: Penguin Books, 1988.

HOFLING, E. M. **Estado e Políticas (públicas) sociais**. Cad. CEDES, Campinas. 2008.

IBGE, IPEA, GIFE e ABONG, Fundações Privadas e Associações Sem Fins Lucrativos, Rio de Janeiro: **Estudos e Pesquisas Informação Econômica**, número 8, 2008.

IPEA. **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**. Participação social como método de governo? Um mapeamento das interfaces sócio-estatais no governo federal. Texto para Discussão nº 1.707, 2012.

KANT, I. **Sobre a pedagogia**. Trad. Francisco Cock Fontanella. Piracicaba, SP: Unimep. 1996.

_____. **A Fundamentação da Metafísica dos Costumes**. A Doutrina Universal do Direito, 2003, p. 158.

KAMEYAMA, N. **Notas introdutórias para a discussão sobre reestruturação produtiva e Serviço Social** in MOTA, A. E. (org) A nova fábrica de consensos, Cortez, São Paulo, 1998.

KELSEN, H. **Teoria geral do direito e do estado**. Tradução: Luis Carlos Borges. 3 ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

KRITSCH, R. **Maquiavel e a República: lei, governo legal e institucionalidade política nos Discursos sobre a primeira década de Tito Lívio**. Revista Espaço Acadêmico, nº 113, outubro de 2010, pp. 20-35.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. A. **Metodologia do Trabalho Científico**: procedimentos básicos, pesquisa bibliográfica, projeto e relatório, publicações e trabalhos científicos. São Paulo: Atlas, 2010.

LANDIM, L. (Org.). **Ações em sociedade: militância, caridade, assistência etc**. Rio de Janeiro: Ed. Nau, 1998.

LAZZARATO, M. **Enonciation et politique — Une lecture parallèle de la démocratie**: Foucault et Rancière. 2010. Trabalho apresentado na sessão de 25 de fevereiro de 2010 da Université ouverte 2009-2010: La vie “militante” dans la politique et dans l’art. Disponível em: <<http://lesilencequiparle.unblog.fr/2010/04/14/enonciation-et-politique-une-lecture-parallele-de-la-democratie-foucault-et-ranciere-maurizio-lazzarato>>. Acesso em: 5 dez. 2012.

LAZZARATO, M.; NEGRI, A. **Trabalho imaterial e subjetividade**. In: LAZZARATO, M.; NEGRI, A. Trabalho imaterial: formas de vida e produção de subjetividade. Trad. Mônica Jesus. Rio de Janeiro: DP&A, 2001, p. 25-41.

LITTON, G. A. **Pesquisa Bibliográfica em Nível Universitário**. São Paulo: McGraw-Hill do Brasil, 1975.

LOCKE, J. **Segundo Tratado sobre o Governo Civil e Outros Escritos**. 3 ed. Petrópolis: Vozes, 2001.

MACHADO, R. **Por uma genealogia do poder**. In: FOUCAULT, Michel. *Microfísica do poder*. 24 ed. Trad. Roberto Machado et alii. Rio de Janeiro: Graal, 2007.

MALUF, S. **Teoria Geral do Estado**. São Paulo: Saraiva. 1998.

MANFRED, S. M. **Trabalho, qualificação e competência profissional – das dimensões conceituais e políticas**. *Educação & Sociedade*, v. 19, n. 64. Campinas: set. 1998.

MANSOLDO, M. **A Constante Construção da Ciência do Direito**: Teorias defendidas no passado e aplicáveis no presente. *Conteúdo Jurídico*, Brasília-DF: 02 maio 2011. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.31956&seo=1>>. Acesso em: 13 mar. 2016.

MAQUIAVEL, N. **Discursos sobre a primeira década de Tito Lívio**. Brasília: UnB, 1982.

MAQUIAVEL, N. **O príncipe** (Trad. Antonio Caruccio-Caporale). São Paulo: L&PM Editores: Porto Alegre, 2005.

MELLO, C A B de. **Curso de Direito Administrativo**. 11ª ed. São Paulo: Malheiros, 1999, p. 75.

MÉSZÁROS, I. **A educação para além do capital**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2005.

MINAS GERAIS. **Secretaria de Estado de Defesa Social SEDS**. Defesa Social lança Programa Portas Abertas. Disponível em: <http://www.seds.mg.gov.br/component/gmg/story/2216defesasociallancaprogramaportasabertas?layout=print>> Acesso em 10 de maio de 2015.

_____. **Secretaria de Estado de Defesa Social SEDS**. Edital SEDS/CPEC nº 002/2015. Diário Oficial [do] Estado de Minas Gerais, Belo Horizonte, 12 set. 2015. Seção 1, p. 1-17.

MONTAÑO, C. **Terceiro Setor e Questão Social: crítica ao padrão emergente de intervenção social**. São Paulo: Cortez, 2010.

MORAIS, R. C. C. **Globalização e políticas públicas: vida, paixão e morte do estado nacional?** In: *Educação e sociedade*. Campinas, v. 25, n. 87, p. 309 – 333, maio/ago. 2004.

MORIN, E. **Os sete saberes necessário a educação do futuro**. Trad. Catarina Eleonora F. da Silva e Jeanne Sawaya. 8ª ed. São Paulo: Cortez. Brasília, DF. UNESCO, 2003.

NAVES, R. **Novas possibilidades para o exercício da cidadania**. In: PINSKY, Jaime e PINSKY, Carla B. (orgs.). História da cidadania. 3 ed. São Paulo: Contexto, 2005.

OABSP - **Comissão de Direito do Terceiro Setor da OAB / SP**. Cartilha OSC e OSCIP. São Paulo: OABSP, 2006.

Ó, Jorge Ramos do. **O Governo de si mesmo**: Modernidade pedagógica e encenações disciplinares do aluno liceal (último quartel do século XIX-meados do século XX). Lisboa: Educa, 2003.

PARO, Vitor Henrique. **Gestão democrática para a escola pública**. 3.ed. São Paulo. Ática, 2002.

RANCIÈRE, J. **O desentendimento**: política e filosofia. Trad. Ângela Leite Lopes. São Paulo: Editora 34, 1996.

REALE, M. **Teoria do direito e do estado**. 5 ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2000.

REIS, B P W. **O mercado e a norma**: o Estado moderno e a intervenção pública na economia. Nova Economia, 2003.

Revista Centro de **Estudos em Administração do Terceiro Setor- CEATS**. São Paulo: Estudos em Administração Terceiro Setor (Ceats) da FEA/USP, 1946 - 2016.

RIBEIRO, P S. **“Rousseau e o contrato social”**; *Brasil Escola*. Disponível em <<http://www.brasilecola.com/sociologia/rousseau-contrato-social.htm>>. Acesso em 28 de agosto de 2015.

ROUSSEAU, J. J. **Do contrato social**. In: Do contrato social; Ensaio sobre a origem das línguas; Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens; Discurso sobre as ciências e as artes. São Paulo: Abril Cultural, 1973. (Coleção Os Pensadores).

ROUSSEAU, J J. **Discurso sobre a origem e os fundamentos das desigualdades entre os homens**. Jean-Jacques Rousseau; [introdução de João Carlos Brum Torres]; tradução de Paulo Neves. – Porto Alegre, RS : L&PM, 2008.

ROUSSEAU, J J. **Do contrato social ou princípios do direito político**. Tradução: Pietro Nassetti.3.ed. São Paulo: Martin Claret, 2009.

SANTOS, B. S. **Se Deus fosse um ativista dos direitos humanos**. São Paulo: Cortez, 2013.

SANTOS, C. C. G. **A importância da visão crítica na intervenção do Assistente Social**: uma reflexão sobre a prática de estágio no Centro Educacional Dom Bosco. 2007. 45l. Monografia (TCC em Serviço Social). Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), Recife – PE. 2007.

SAVIANI, D. **Escola e democracia: Teorias da educação, curvatura da vara, onze teses sobre educação e política.** São Paulo, Cortez Autores Associados, 1983.

SCHERER-WARREN, I. **Redes de movimentos sociais.** São Paulo: Loyola, 1993

SCHIAVO, M. R e MOREIRA E. N. **Glossário social.** Comunicarte, 2005. Disponível em: <http://www.comunicarte.com.br/glossario_social.pdf>. Acesso em: 20 mai. 2013.

SPOSATI, A; FALCÃO, M do C; FLEURY, S M T. **Os direitos (dos desassistidos) sociais.** Cortez editora, São Paulo, 2002.

SEVERINO, A. J. **Filosofia da Educação: Construindo a cidadania.** São Paulo, FTD, 1994.

_____. **Metodologia do Trabalho Científico.** São Paulo: Cortez, 2007.

SILVA, E M da. **O estado democrático de direito.** 42 n. 167. Brasília: Revista de Informação Legislativa, jul/set 2005, p. 216

SILVA, M P. **Relações entre estado e democracia na teoria política contemporânea.** 2005. 209 f. Dissertação (Mestrado). Instituto de Ciência Política. Universidade de Brasília. Brasília.

SINIBREF. **Manual das Instituições Benéficas.** Sindicato das Instituições Benéficas, Religiosas e Filantrópicas de Minas Gerais. IEGS, Uberlândia. 2012.

SIQUEIRA, G de. **Organizações Não-Governamentais - ONGs.** Sul, Cadernos Abong, 31. São Paulo: ABONG: Peirópolis. Disponível em: <<http://www.notariado.org.br/index.php?pG=X19leGliZV9ub3RpY2lhcw==&in=MzQwOA==&filtro=9&Data=>>>. Acesso em: 20 de novembro 2015.

TEIXEIRA, A. **Educação para a democracia: introdução à administração educacional.** 3. Ed. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2007.

TEODORO, A. **A educação em tempos de globalização neoliberal: os novos modos de regulação das políticas educacionais.** Brasília. Liber Libro, 2011.

THERBORN, G. **Dimensões da globalização e a dinâmica das desigualdades.** In: GENTILI, Pablo. (org). Globalização excludente. Petrópolis, 2001

TOBIAS, Barreto. **Preleções de direito constitucional - Estudos de Direito.** vol. II, Sergipe: E.C.E., 1926.

TORRES, R L. **O Tribunal de Contas e o controle da legalidade, economicidade e legitimidade.** Rio de Janeiro, Revista do TCE/RJ, nº 22, jul/1991, pp. 37/44.

TRILLA, J. **La educación fuera de la escuela: ámbitos no formales y educación social.** - Barcelona: Editorial Ariel, 1996.

TRILLA, J. **La educación informal**. Barcelona: PPU, 1987.

VARGAS, J P F.D. “**Organizações não-governamentais e a defesa da cidadania**” 1998. In: [http\www.direito.ufrgs.br](http://www.direito.ufrgs.br). Acesso em 15/07/2000.

VILALBA, H G. **O contrato social de Jean-Jacques Rousseau: uma análise para além dos conceitos**. Revista Filogenese. Vol. 6, nº 2, 2013.

YASBEK, M C. **Classes subalternas e Assistência Social**. Cortez editora, São Paulo, 1993.

HOROCHOVSKI, R R. **Empoderamento: Definições e Aplicações**. Paraná. 2016.

VIANA, V. **O papel das ONGs no século XXI**. Carta Capital, São Paulo: Editora Confiança, Ano XXI, n. 797, P. 23-24, set. 2015.