O Estado e as ONGs: uma parceria complexa*

Maurício Serva**

Sumário: 1. Introdução; 2. ONGs, economia social, economia solidária: alguns esclarecimentos necessários; 3. A parceria e seus desafios; 4. Cenários possíveis; 5. Conclusão.
Palavras-chave: parceria; Estado; ONGs; economia solidária; economia social.

Este artigo examina a parceria crescente entre o Estado e as ONGs que são geradas dentro de movimentos comunitários. Para tanto, inicialmente esclarece os conceitos de ONG, economia social e economia solidária. Em seguida, analisa os desafios concernentes a este tipo específico de parceria, ressaltando quatro áreas críticas: a racionalidade, o significado do desenvolvimento, as formas de representação política e a gestão. Com base nessa análise, o artigo apresenta cenários prospectivos que poderão servir como referências para o acompanhamento do desenrolar desse fenômeno. As conclusões apontam algumas perspectivas para a teoria das organizações e para o ensino da administração.

State and nonprofit organizations: a complex partnership

This article examines the increasing partnership between State and community organizations. First, it defines nonprofit organizations, social economy and solidary economy. Then, it analyzes some consequences of this partnership, emphasizing three critical areas: rationality, economic development, political representation, and management. Based on this analysis, the article projects scenarios that might be used to understand the evolution of this partnership. The conclusions open a few perspectives concerning organization theory and administration teaching.

1. Introdução

O questionamento do papel do Estado, fenômeno que se desenrola desde os anos 80, tem provocado transformações consideráveis não somente no aparelho governamental, mas, sobretudo, na forma de gerir o social. Atualmente observa-se que a ação estatal se reveste de novas configurações, entre as quais a parceria parece ser uma das mais marcantes. Mesmo se o recurso à parceria não constitui

* Este artigo, recebido em set. e aceito em dez. 1997, é baseado em um estudo apresentado na 9th Conference on Socio-Economics, promovida pela Society for the Advancement on Socio-Economics (Sase) em jul. 1997, em Montreal, Canadá. O autor agradece a Carolina Andion pelas suas significativas recomendações à primeira versão do texto, responsabilizando-se totalmente, contudo, pelo teor desta versão final.
** Doutor em administração, professor extracarreira e pesquisador na École des Hautes Études Commerciales, Montreal (Groupe Humanisme et Gestion), e professor associado da Unifacs e do PPGA da UFRN.

um empreendimento recente do Estado (Hamel, 1993), sua intensificação confere um caráter novo às políticas públicas atuais.

Entre as várias formas de parceria, enfatizamos aquela que reúne os organismos governamentais às chamadas organizações não-governamentais (ONGs), em particular as organizações que têm sua origem no seio de movimentos sociais e/ou comunitários. A intensificação dessa forma de parceria desencadeia fenômenos que poderão ter conseqüências notáveis para o futuro da sociedade. Nesse sentido, acreditamos que a natureza, o desenrolar e as tendências de tais fenômenos devem ser profundamente examinados pela teoria das organizações.

Por outro lado, sabemos que analisar um fenômeno social complexo que está acontecendo significa sempre um desafio considerável. Assim, neste momento, gostaríamos apenas de abrir novas avenidas e indicar pistas para sua análise. Inicialmente, tentaremos lançar luzes sobre a questão dos significados de alguns termos e expressões, tais como ONG, economia social e economia solidária. Isto feito, esperamos ter contribuído para dissipar uma zona de confusão conceitual que, muitas vezes, impede a boa comunicação nesses campos.

Em seguida, destacaremos os desafios à parceria discutida neste artigo. Partindo desses desafios, ousaremos apresentar algumas tendências que poderão marcar o desenrolar do fenômeno, isto é, tentaremos esboçar cenários onde novos modos de *gouvernance* teriam lugar. Isto será apenas a formulação de hipóteses, ou ainda a abertura de pistas que certamente poderão contribuir para o debate sobre as conseqüências dessa mudança na ação do Estado.

À guisa de conclusão, apresentaremos algumas perspectivas para a teoria das organizações e para o ensino da administração. A análise de novos modos de ação estatal frente à autonomia do social poderá enriquecer os conhecimentos científicos sobre as organizações contemporâneas, assim como ampliar os limites das teorias da gestão, sobretudo as da gestão do social.

2. ONGs, economia social, economia solidária: alguns esclarecimentos necessários

Antes de tratarmos da parceria ONG-Estado, é conveniente fazer um esforço para esclarecer alguns conceitos muito utilizados atualmente nas discussões sobre novos atores originados da sociedade civil. Este esforço visa, em última instância, a bem enquadrar a questão sobre a qual nos concentramos, evitando, assim, falsas interpretações.

Começaremos pelo conceito de ONG, organização não-governamental. Desde os anos 60, observa-se a multiplicação da criação de organizações que não são consideradas nem estatais nem privadas. Funcionando em diversos ramos de atividade, tais como educação, saúde, defesa de minorias, cultura, ecologia e vários outros, essas organizações se expandiram pela maioria dos países, notadamente no Ocidente, e trouxeram, muitas vezes, inovações à configuração da sociedade civil. Porque, em sua maioria, essas organizações ocupavam espaços de grande vi-

sibilidade na esfera pública, e também para distingui-las dos organismos estatais, elas foram denominadas organizações não-governamentais.

Essa denominação era por demais genérica e não levava em conta nem a diversidade nem a complexidade desse fenômeno sócio-organizacional. A mesma *démarche* generalizante considerava o conjunto das ONGs como um *terceiro setor* ou *terceiro sistema* (Nerfin, 1988), mas, com o tempo, revelou-se cada vez mais insuficiente para dar conta das especificidades das organizações enfocadas, e, assim, outras abordagens mais aprofundadas substituíram as generalizações iniciais. Nessa evolução conceitual, as noções de economia social e de economia solidária se impuseram.

A abordagem chamada de economia social traz uma visão histórica do fenômeno, assim como uma certa tipologia das organizações estudadas. Segundo os autores ligados a essa corrente, a economia social tem suas origens no século XIX, na Europa, quando da escalada definitiva da Revolução Industrial. Considera-se que essa economia é composta de organizações apresentando as seguintes características (Vienney, 1994):

a) exercem atividades econômicas;

b) são, em sua grande maioria, cooperativas, sociedades mutualistas ou associações;

c) têm, como princípios, o serviço à coletividade acima da busca do lucro, uma gestão baseada em processos democráticos de organização interna e a prioridade às pessoas e ao trabalho sobre o capital.

Mais recentemente, uma nova corrente surge, levantando novas questões e introduzindo o conceito de economia solidária. Os teóricos dessa corrente enfatizam o aparecimento de atores sociais vindos da comunidade, que estão promovendo mudanças institucionais de envergadura. Esses atores se apresentam na cena social como organizações produtivas, atuando principalmente na área dos serviços de proximidade (educação, creche, apoio a pessoas idosas e a jovens, inserção profissional etc.). Essa corrente faz referência à formulação de Polanyi (1975) para interpretar o comportamento econômico geral: os princípios de intercâmbio, de redistribuição, de reciprocidade e de administração doméstica fundamentam a ação econômica. A "concepção substantiva da economia", elaborada por Polanyi e seu grupo, considera a atividade econômica encastrada no social. Assim, a economia solidária comporta organizações que realizam atividades econômicas marcadas sobretudo pela predominância do princípio da reciprocidade, contrariamente à economia de mercado, onde predomina o intercâmbio comercial.

Podemos destacar algumas características comuns às organizações que compõem a economia solidária (Andion, 1997; Eme et alii 1992; Laville, 1994; Favreau, 1994):

a) um objetivo social, o que implica a submissão da lógica mercantil à lógica solidária;

b) o estabelecimento de uma relação pessoal e de proximidade que engendra, nos membros, um sentimento de identificação e também de pertencimento à coletividade;

c) formas plurais de trabalho, comportando assalariados, voluntários, usuários e outros parceiros locais;

d) a participação de diferentes atores (assalariados, voluntários e usuários) na gestão interna da organização, bem como na construção conjunta da oferta e da demanda de bens e serviços;

e) a utilização de diferentes recursos, tais como os originados de operações comerciais, os não-comerciais (originados de várias formas de financiamento do Estado) e os não-monetários (concernentes ao voluntariado e aos donativos).

O surgimento dessa nova corrente não se dá por acaso. As crises do Estado e também da sinergia institucional entre o Estado e o mercado conduzem à intensificação de iniciativas locais que ensejam uma contribuição significativa para a coesão social e a criação de empregos. Nesse contexto, vários autores tentam apreender o fenômeno da multiplicação de organizações que escapam ao quadro teórico da chamada economia social.

Laville (1995) elaborou uma crítica da abordagem da economia social, focalizando primeiramente a temporalidade, e depois destacando alguns aspectos políticos e institucionais. Esse autor percebe o projeto da economia solidária como um ressurgimento. Segundo Laville, quando se observa o caso francês, o nascimento da economia solidária, representado pela efervescência associacionista ocorrida entre 1830 e 1840, precede o da economia social. Muitas associações criadas naquela época já possuíam os traços que, hoje em dia, são atribuídos às organizações da economia solidária.

Todavia, Laville argumenta que, a partir de 1848, a intervenção estatal não somente intensifica o apoio à constituição dos mercados mas também reprime os movimentos sociais e desencoraja as associações de trabalhadores, extirpando a política da economia. A idéia de uma economia social toma a forma, então, de uma espécie de ação corretiva dos efeitos negativos da produção mercantil voltada para a concorrência. Para tanto, essa economia deveria concentrar-se em atividades e em atores que não funcionassem segundo as regras do mercado e da empresa capitalista.

Assim, os estudos da economia social limitaram seu enfoque ao princípio da redistribuição, afastando-se das questões relativas à produção como área da economia política. A economia social é, portanto, percebida como uma atividade secundária, despolitizada e complementar ao sistema econômico dominante: "Esse

afastamento do campo político sinaliza a passagem de um projeto de economia solidária a um outro de economia social. (...) A conceituação da economia social como terceiro setor tem realmente gerado uma deriva 'economicista', na qual a economia social é avaliada unicamente sob a visão do desempenho que suas empresas atingem (Laville, 1995:167 e 170, trad. livre).

Por outro lado, a abordagem da economia solidária retorna, pondo em relevo não somente sua funcionalidade, mas, principalmente, seu potencial de mudança social. Nessa visão, Laville recusa a caracterização de "terceiro setor", assim como o lugar secundário concedido à economia não-mercantil. Para esse autor, "as estruturas da economia solidária podem ser apreendidas como instituições intermediárias dos dois campos que elas articulam, o campo político e o campo econômico. A instituição da economia solidária se inscreve no campo político, como criação de entidade coletiva num espaço público conflitual. (...) Dito de outra forma, ela formula um projeto que tem por objetivo a mudança institucional, que a posiciona como uma instituição entre os atores que se agrupam em seu seio e os sistemas institucionais constituídos. (...) Em suma, a economia solidária pode ser apreendida como uma problemática, tanto econômica quanto política, suscetível de engendrar uma crítica construtiva das práticas de economia social, considerando os macrodesafios da sociedade ao final do século XX" (Laville, 1995:168,169 e 170, trad. livre).

Centramo-nos na tentativa de compreender as mudanças sociais. Por essa razão, neste artigo nosso esforço está voltado para a análise da parceria que reúne o Estado às organizações da economia solidária. Com base na constatação de que a expansão da economia solidária depende, em parte, de um apoio significativo do Estado e que tal orientação de políticas públicas provavelmente ocasionaria mudanças consideráveis no arranjo institucional estabelecido (Eme et alii, 1994; Perret, 1994; Laville, 1994 e 1995), discutiremos na próxima seção os riscos e desafios dessa parceria.

3. A parceria e seus desafios

De acordo com tudo que foi dito até aqui, pode-se deduzir que esse tipo específico de parceria comporta uma complexidade inelutável, pois ele dá lugar a arranjos sociais marcados pela confrontação entre duas lógicas de ação bem diferentes.

Adicionem-se a esse aspecto as mudanças que as práticas das organizações da economia solidária anunciam para o quadro institucional da sociedade. Não há dúvidas de que toda ação que visa a mudar em profundidade a estrutura institucional estabelecida encontra resistências árduas. Não se deve esquecer que a economia solidária se reconhece, desde o seu ponto de partida, como uma ação coletiva desenvolvida no interior de um espaço público conflituoso; portanto sua afirmação no cenário econômico-social certamente não se fará sem dificuldades.

Entre os diversos riscos e desafios embutidos na parceria entre o Estado e as organizações da economia solidária, concentraremo-nos aqui na racionalidade, no significado de desenvolvimento, nas formas de representação política e na gestão.

Racionalidade

A racionalidade é uma das questões centrais concernentes à ação conjunta dos organismos estatais e das organizações da economia solidária. Dois tipos fundamentalmente diferentes de racionalidade se entrecruzam intensamente nessa ação conjunta: a racionalidade instrumental e a racionalidade substantiva (Guerreiro Ramos, 1981). Enquanto a racionalidade instrumental sustenta as ações orientadas pelo cálculo, pelos fins, pelo desempenho, pela rentabilidade e pela utilidade, a racionalidade substantiva produz ações fundadas no julgamento ético, na autenticidade, na autonomia, no entendimento, na liberdade e na solidariedade, à luz da intersubjetividade dos atores sociais envolvidos (Serva, 1997a).

Partindo da constatação da presença tanto da racionalidade instrumental quanto da racionalidade substantiva em todos os grupos que constituem organizações produtivas, o ponto essencial da questão reside na predominância de uma ou outra na organização (Serva, 1997b). No que tange à parceria aqui discutida, a racionalidade constitui uma área de riscos e de desafios, uma vez que nos organismos governamentais a racionalidade instrumental é nitidamente predominante, instaurando uma ordem burocrática e impessoal. Contrariamente, nas organizações da economia solidária, a razão substantiva parece predominar, limitando a configuração burocrática e valorizando os contatos pessoais, principalmente no que diz respeito à prestação de serviços de proximidade. O choque entre essas duas lógicas de ação organizacional é inevitável e sua coordenação constitui um desafio de envergadura na instalação e no bom funcionamento de uma parceria.

O *gap* entre essas duas racionalidades influi, direta ou indiretamente, em todos os desafios da ação conjunta entre o Estado e as organizações em questão. Segundo Maheu e Toulouse (1993), o utilitarismo e a defesa de interesses não são os únicos motivos da ação dos grupos comunitários. Ela passa também pelas seguintes categorias simbólicas e culturais: busca de solidariedade, identidade, estruturação de redes de sociabilidade e produção de sentido. Ora, uma racionalidade que desvaloriza a dimensão intersubjetiva em favor dos aspectos instrumentais da ação não favorece a consideração de tais categorias simbólicas e culturais, o que pode conduzir os organismos estatais a interpretar a ação das organizações comunitárias unicamente de um ponto de vista utilitarista.

Significado de desenvolvimento

Palavra de ordem do Estado moderno, o desenvolvimento é freqüentemente evocado para legitimar as intervenções de organismos governamentais na socie-

dade. Infelizmente, utiliza-se o termo desenvolvimento como se ele fosse um significante vazio e sempre disponível para ser preenchido por um significado que justifica decisões muitas vezes arbitrárias. É necessário abandonar essa postura e especificar precisamente o que se quer significar por desenvolvimento, caso se queira contar com políticas públicas transparentes. Com efeito, não se pode duvidar da importância dada à economia quando se fala em desenvolvimento. O lugar concedido ao aspecto econômico é a pedra angular do debate sobre a orientação do desenvolvimento na sociedade ocidental moderna.

Até o presente, o Estado republicano tem desempenhado um papel capital no processo de autonomia da esfera econômica de mercado em face das esferas social, política e ética. Certamente, a dimensão econômica de mercado é indispensável; todavia, isso não autoriza o mercado a prevalecer sobre as outras esferas da vida social, tornando-se a instituição dominante numa *sociedade centrada no mercado* (Guerreiro Ramos, 1981). Assim, quando a justificação de políticas públicas faz referência ao desenvolvimento, torna-se imprescindível aí desvelar o lugar acordado à economia, mais precisamente, se a economia é concebida ligada ao social ou dele desligada.

Como vimos, a idéia de uma economia solidária provém de uma concepção de sociedade segundo a qual as atividades econômicas são regularmente encastradas no social, o que põe a solidariedade como um dos primeiros princípios de recomposição do tecido social. Isto implica admitir a importância da economia solidária através da legitimação de seus atores na cena política, reconhecendo seu direito de serem ouvidos quando dos processos de elaboração das políticas públicas.

Por outro lado, a noção de desenvolvimento que provém das idéias de desligamento e de supremacia da economia de mercado sobre o social, sobre a dimensão ética e sobre a política, tende a considerar outros tipos de economia como um *terceiro setor*, quer dizer, como sendo atividades secundárias e complementares ao binômio Estado-mercado.

Assim, julgamos que o significado e a orientação do desenvolvimento são também desafios da parceria aqui estudada.

Formas de representação política

Os desafios comentados acima nos conduzem a considerar as formas de representação política como mais um entre eles. No aparelho burocrático do Estado, a predominância da racionalidade instrumental, acoplada a uma noção de desenvolvimento que concebe a economia desligada do social, dá lugar à sistematização do social. Esta última engendra uma visão das facetas do social excluído e do social emergente como um mundo de atores objetivados, segundo a significativa expressão cunhada por Maheu e Toulouse (1993), "*le social du dehors*" (o social de fora).

A visão pejorativa do social emergente concebe seus atores como sendo marginalizados e/ou dependentes. Partindo dessa visão, a maioria dos organismos estatais pratica a tutela e a regulação nas situações de parceria com as organizações comunitárias, enfatizando sobremaneira a dimensão da gestão de programas.

Todavia, o social emergente não constitui um universo simbólico composto de receptores passivos e dependentes: "as resistências e oposições, a afirmação tenaz de uma identidade e do direito à individualidade estão, entretanto, bem presentes para destacar a existência da pessoa, do sujeito em busca de reconhecimento e portador de um projeto social de autonomia" (Maheu & Toulouse, 1993). Ao se eliminarem os preconceitos da visão do social emergente, aí incluindo as organizações comunitárias que deste último fazem parte, passa-se de uma concepção de um mundo de atores objetivados a uma outra: de um mundo de sujeitos. A adoção de tal visão implicaria o reconhecimento da autonomia e da legitimidade de novos atores sociais, a renovação das formas de representação política e, conseqüentemente, a mudança das práticas de parceria: da tutela à negociação, da regulação à contratualidade, da gestão de programas à lógica de projetos elaborados e geridos conjuntamente. Tais mudanças dariam, incontestavelmente, um novo sentido aos processos de elaboração de políticas públicas.

A ampliação das formas de representação poderia ajudar a preencher o vazio ocasionado pelo fracasso atual da representação política no sistema democrático; ninguém duvida hoje em dia da defasagem existente entre a esfera política oficial e o cotidiano dos cidadãos. É por isso mesmo que a ação de estender as formas legítimas de representação ao universo comunitário significaria revigorar a cidadania sobre novas bases. Com efeito, a consolidação da cidadania não se produz sem uma fundamentação profunda na comunidade (Laville, 1995). Nesse sentido, os serviços de proximidade que são desenvolvidos pela economia solidária responsabilizam os cidadãos a partir de sua vida cotidiana. Esses serviços demandam o envolvimento dos cidadãos, qualquer que seja sua posição na organização do esforço produtivo: produtor, voluntário, profissional, usuário.

Concebida de uma forma ampla, a cidadania transborda o quadro estreito fundado num imaginário empobrecido, no qual o cidadão se limita a exercer o direito de voto, a obedecer às leis e a esperar ser amparado por uma "solidariedade administrativa" (Lipietz, 1989) oferecida pelo Estado. Assim, a ampliação das formas de representação poderia contribuir vivamente para uma passagem de uma cidadania passiva, que repousa unicamente sobre os direitos individuais, a uma cidadania ativa, baseada no incentivo à ação coletiva, comunitária e solidária, reforçando a coesão social ameaçada pela gravidade da crise atual.

Tudo isso constitui um grande desafio da parceria entre o Estado e a economia solidária: a escuta real da sociedade civil não é uma ação regular no funcionamento da maioria das organizações estatais, "não é simples, nem natural para uma administração pública, se colocar em situação de escuta e de diálogo com a sociedade a que ela pretende servir" (P. Calame, apud Perret, 1994:281, trad. livre). Em última instância, é a autonomia do social que está em jogo. A dificul-

dade do Estado em admitir a autonomia da comunidade e, assim, dialogar em posição de igualdade com as organizações originadas da sociedade civil, já é conhecida há longo tempo. As organizações da economia solidária participam ativamente da criação de *espaços públicos autônomos* (Habermas, 1990; Laville, 1995; Eme, 1992; Perret, 1994), nos quais o peso determinante da cultura se manifesta nos valores, nas regras e numa ética que predominam sobre a funcionalidade e o utilitarismo próprios da razão instrumental (Maheu & Toulouse, 1993; Enriquez, 1993).

Para Perret (1994:282), "o desenvolvimento do diálogo e da parceria entre o Estado e a sociedade pressupõe o reconhecimento da autonomia dos agentes públicos e também que se flexibilizem certas regras de funcionamento da administração". A análise do desafio apresentado pela gestão será o objeto da próxima seção.

Gestão

A gestão constitui um aspecto particularmente difícil para a parceria aqui discutida. Antes de tudo, não se pode esquecer o traço mais marcante da gestão profissional moderna: sua gênese e seu desenvolvimento foram baseados na razão instrumental. O esforço para a construção de um conhecimento que alimente práticas de gestão fundadas numa outra racionalidade está apenas começando. Desde o início deste século, a racionalidade instrumental fornece a lógica de base de quase todos os esforços para a elaboração de um corpo teórico que privilegia, dessa forma, uma gestão de natureza utilitarista, voltada tanto para a maximização de recursos quanto para o alcance de fins desprovidos de julgamento ético.

A gestão, concebida dessa maneira, é o corolário da forma burocrática de organização. Ela tem como fundamentos o utilitarismo como *valor* generalizado, assim como a eficácia organizacional buscada a qualquer preço. Essas idéias fornecem os contornos da gestão tanto de organizações privadas quanto de organismos governamentais. A propósito da parceria ONG-Estado, a dita *gestão racional* praticada pelo Estado engendra dificuldades, pois, como vimos, ela se choca com os valores de solidariedade, liberdade e autonomia fortemente presentes nas organizações da economia solidária, onde a razão substantiva tende a predominar.

O tempo é um outro elemento que faz parte dessa problemática. A maturação de um projeto comportando a ação coletiva pressupõe uma duração ancorada nos ritmos biológicos e sociais. Esses ritmos não correspondem sempre àqueles que compõem a lógica contábil e administrativa empregada pelos organismos estatais, geralmente divididos em períodos formais: o tempo de elaboração da proposição, depois o tempo de aprovação e enfim o prazo de realização (P. Calame, apud Perret, 1994:282). Em particular, destacamos a tensão em torno da questão do prazo: freqüentemente, os organismos estatais estabelecem prazos muito estreitos para a produção de resultados. Entretanto, o desenvolvimento de projetos comu-

nitários se dá no tempo social, pois ele implica muito mais o desabrochar de modalidades de socialização do que a produção pura e simples de resultados quantificáveis.

Não se pode deixar de lado, no desafio em questão, a figura do administrador profissional que atua nos organismos estatais. Tributário de uma formação caracterizada pela estrutura de pensamento que acabamos de analisar, o administrador é incentivado a aceitar um horizonte burocratizado, reificado, e, assim, tende a objetivar o sujeito, a diminuir sua capacidade de perceber as diferenças que marcam a vida social: "na maioria das vezes, o administrador não é mais um sujeito capaz de compreender a tensão dialética entre o social sistematizado e o social emergente, entre rotinas, programas, sistemas sofisticados de decisão, de um lado, e julgamento, abertura ao risco, responsabilização do ator, de outro lado" (Maheu & Toulouse, 1993:18, trad. livre). Esses últimos autores defendem uma tomada de consciência, pelos administradores, do conjunto de relações sociais que são travadas entre os membros de uma organização; no caso da parceria, supomos que existe uma complexidade ampliada, em razão da variedade das organizações aí engajadas. Evidentemente, essa tomada de consciência não se fará jamais a partir de um pensamento guiado pela racionalidade instrumental, pois aquela excede o que está previsto nos programas e objetivos de desempenho organizacional.

O caráter setorial das políticas públicas é também um elemento importante da gestão, como desafio e risco da parceria. Elaboradas por gestores incapazes de conceber de maneira global o impacto da intervenção estatal sobre o tecido social, as políticas públicas não conseguem constituir vias de socialização ou, ainda, de mudança cultural. A forma tradicional pela qual as políticas públicas são elaboradas não favorece o desenvolvimento de uma parceria produtiva. A lógica de programas setoriais é totalmente estranha à realidade social, assim como à consideração da pessoa integral. As políticas atuais de redução do desemprego o comprovam: sua elaboração deixa transparecer o esquecimento da crise da coesão social. Portanto, tais políticas são apenas paliativos, uma vez que o desemprego e a exclusão são as manifestações mais visíveis de um grande descomedimento que concerne todo o conjunto da sociedade (Perret, 1994).

Em vez da lógica de programas, a administração pública poderia privilegiar uma lógica de projetos, encorajando a iniciativa de cidadãos organizados e favorecendo as negociações necessárias à parceria mais aberta com tais agentes sociais. Isso acarretaria o reconhecimento da competência dos novos atores sociais e também sua participação real no processo de elaboração de políticas públicas desde a etapa da definição de problemas (Perret, 1994; Laville, 1994; Eme, 1992). Nesse particular, concordamos com Perret (1994), que prega a adoção de "políticas sociais transversais" comportando a lógica de projetos, a contratualidade e a globalização (na percepção dos problemas e na ação de enfrentamento destes). Reconhecemos, todavia, que uma tal mudança da gestão pública constitui um desafio de grandes proporções para a parceria entre Estado e economia solidária.

Acabamos de relacionar alguns desafios e riscos à parceria ONG-Estado. Essa enumeração não é exaustiva, já que a complexidade desse tipo de parceria engendra muitos outros desafios. Os comentários aqui expostos partem de uma concepção ampla desses desafios: justamente aquela que focaliza a amplitude da mutação cultural como resultado das mudanças institucionais possíveis. Um outro aspecto a ressaltar é a interdependência desses desafios. Na verdade, todos os desafios dessa parceria encontram-se tão entrelaçados que formam uma espécie de totalidade concreta, que nossa análise tenta decompor apenas e tão somente para fazer face à sua complexidade.

Na próxima seção, tentaremos apresentar algumas tendências e conseqüências que poderiam configurar cenários a partir do desdobramento da parceria aqui discutida.

4. Cenários possíveis

Entre a grande variedade de cenários possíveis no futuro, escolhemos três que se poderiam apresentar no curso dos próximos anos. Com a construção desses cenários não pretendemos, em hipótese alguma, desenvolver um exercício de futurismo; muito ao contrário, gostaríamos apenas de poder indicar pistas adequadas ao acompanhamento do fenômeno em questão.

O quadro da página 52 resume o conteúdo de cada cenário.

O primeiro cenário demonstra a parceria pontual. Nele, a concepção global de sociedade é centrada no mercado, enquanto a economia é vista como desligada do social. A regulação política do social repousa sobre as formas de representação "tradicionais", ensejando a manutenção da configuração institucional atual. A cidadania é predominantemente atomizada e passiva, baseada nos direitos individuais e dependente dos mecanismos típicos do aparelho burocrático do Estado. A orientação do desenvolvimento concede uma prioridade total à economia de mercado. A gestão do social é sobretudo burocrática e nela o Estado pratica intensamente a tutela e a lógica de programas quando ele se lança em situação de parceria. Quanto às políticas públicas, os atores sociais são chamados a participar de sua operacionalização em setores específicos escolhidos pelo Estado.

O segundo cenário traduz a parceria ampliada, mas ainda dirigida pelo Estado. Nele, a concepção global de sociedade, a concepção da economia e a regulação política do social são as mesmas da parceria pontual. A cidadania é fundada na responsabilização parcial dos atores sociais, com a dependência em relação ao Estado. A orientação do desenvolvimento concede uma prioridade ao mercado e a ação comunitária é vista como um complemento da economia de mercado. A gestão do social é marcada pela tentativa de apropriação da ação comunitária pelo Estado, o qual continua a exercer a tutela e a funcionar segundo a lógica de programas setoriais. Pode-se notar que, nesse cenário, a participação dos atores sociais na operacionalização das políticas públicas é ampliada, se a comparamos àquela indicada na parceria pontual.

Cenários da parceria ONG-Estado

Aspecto	Cenário		
	1. Parceria pontual	2. Parceria ampliada dirigida pelo Estado	3. Parceria ampliada e mutação cultural
Concepção global de sociedade	Centrada no mercado.	Centrada no mercado.	Policêntrica.
Concepção da economia	Desligada do social.	Desligada do social.	Encastrada no social.
Regulação política do social	Formas de representação "tradicionais". Manutenção da configuração institucional.	Formas de representação "tradicionais". Manutenção da configuração institucional.	Ampliação das formas de representação. Mudança institucional.
Cidadania	Atomizada e passiva, baseada nos direitos individuais e dependente do Estado.	Fundada na responsabilização parcial dos atores e dependente do Estado.	Função da ação coletiva, da responsabilização e implicação dos atores.
Orientação do desenvolvimento	Prioridade total ao mercado.	Prioridade ao mercado. A ação comunitária é considerada como um complemento.	Economia plural. Equilíbrio dinâmico entre intercâmbio, reciprocidade e distribuição.
Gestão do social	Burocrática. Tutela do Estado. Lógica de programas.	Apropriação da ação comunitária. Tutela do Estado. Lógica de programas.	Negociação com as organizações comunitárias. Lógica de projetos.
Políticas públicas	Participação dos atores na operacionalização em setores específicos escolhidos pelo Estado.	Participação ampliada dos atores na operacionalização em diversos setores.	Participação ativa dos atores desde a etapa de planejamento das políticas.

O terceiro cenário contém a parceria ampliada e a mutação cultural. Nele, a concepção global de sociedade é policêntrica e a economia é considerada como encastrada no social. A ampliação das formas de representação e a mudança institucional marcam os processos de regulação política do social. A cidadania é função da ação coletiva, acompanhada da responsabilização e da implicação dos atores sociais. A orientação do desenvolvimento pressupõe uma economia plural, onde se busca um equilíbrio dinâmico entre os princípios de intercâmbio, de reciprocidade e de distribuição. A gestão do social é implementada com base na negociação com as organizações comunitárias, tanto quanto na lógica de projetos discutidos com a comunidade. As políticas públicas, conseqüentemente, são elaboradas com a participação efetiva dos atores sociais desde a etapa da definição dos problemas, fase inicial do processo de planejamento.

5. Conclusão

Para concluir, ressaltaremos brevemente três perspectivas para a teoria das organizações.

A primeira concerne a um desafio: a teoria das organizações deve desenvolver abordagens adequadas à compreensão das formas organizacionais ainda não totalmente institucionalizadas e que representam possibilidades de mudança social consideráveis. Essas organizações são oriundas da autonomia social e construídas por atores emergentes.

A segunda perspectiva refere-se à questão da racionalidade: as teorias de gestão e análise organizacional deveriam levar em consideração outras racionalidades além da instrumental, ampliando os contornos do conhecimento administrativo.

A terceira perspectiva resulta das duas primeiras e diz respeito ao ensino da administração: os programas de formação propõem aos estudantes um horizonte por demais estreito com relação à realidade social. Duvidamos muito da capacidade dos administradores profissionais de fazer face a situações complexas tais quais a da parceria aqui enfocada. Devemos trabalhar firmemente para melhorar a formação de administradores, desenvolvendo sua capacidade de perceber e agir em situações complexas, onde várias lógicas e racionalidades se entrecruzam.

A crise das sociedades modernas exige soluções englobando várias dimensões da vida social. Estamos já fatigados por promessas vãs e por medidas paliativas que provocam sem cessar o descrédito da esfera política e também da capacidade de as instituições enfrentarem realisticamente os problemas sociais crescentes. Estamos numa época em que, mais que nunca, a sociedade necessita exercer sua potencialidade de instituir, de criar o novo. Entre as grandes mudanças requeridas, a ampliação das formas de representação política, a concepção de uma economia plural e mais equilibrada, o abandono de uma configuração de sociedade excessivamente centrada no mercado, a consolidação da cidadania em novas bases, a gestão do social fundada na parceria mais aberta com a comunidade e, principalmente, o incentivo à prática da solidariedade parecem imprescindíveis.

O cinismo, o não-engajamento e a crítica sem proposições não estão mais em voga; o pós-modernismo já fez época e sua "tarefa" ja está cumprida... é chegada a hora de um engajamento decisivo à renovação das instituições sociais.

Referências bibliográficas

Andion, Carolina. *Gestão em organizações da economia solidária: contornos de uma problemática*. Montreal, 1997.

Eme, Bernard et alii. *Bilan d'expérimentation nationale pour le développement des services de proximité*. Paris, Agence pour le Développement des Services de Proximité (ADSP), 1992.

Enriquez, Eugène. Les enjeux éthiques dans les organisations modernes. *Sociologie et Sociétés*. Montréal, Presses de l'Université de Montréal, *XXV*(1), printemps 1993.

Favreau, Louis. Organisation communautaire et mouvements sociaux, à l'heure des partenariats. *Coopératives et Développement*, 25(2), 1994.

Guerreiro Ramos, Alberto. *The new science of organisations, a reconceptualization of the wealth of nations*. Toronto, University of Toronto Press, 1981.

Habermas, J. *Écrits politiques*. Paris, Les Éditions du Cerf, 1990.

Hamel, Pierre. Contrôle ou changement social à l'heure du partenariat. *Sociologie et Sociétés*. Montréal, Presses de l'Université de Montréal, *XXV*(1), printemps 1993.

Laville, J.-L. Services, emploi et socialisation. In: Eme, B. & Laville, J.-L. (orgs.). *Cohésion sociale et emploi*. Paris, Desclée de Brouwer, 1994.

———. Économie solidaire, économie sociale et État social. In: Klein, J.-L. & Lévesque, B. (orgs). *Contre l'exclusion: repenser l'économie*. Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec, 1995.

Lipietz, Alain. *Choisir l'audace -- une alternative pour le XXIe siècle*. Paris, La Découverte, 1989.

Maheu, Louis & Toulouse, Jean-Marie. Présentation: gestion du social et social en gestation. *Sociologie et Sociétés*. Montréal, Presses de l'Université de Montréal, *XXV*(1), printemps 1993.

Nerfin, Marc. Ni principe ni mercader, ciudadano: una introducción al Tercer Sistema. In: *Socialismo y participatión*. Lima, 1988 (Cedep, 41.)

Perret, Bernard. Politiques publiques et mobilisation de la société. In: Eme, B. & Laville, J.-L. (orgs.). *Cohésion sociale et emploi*. Paris, Desclée de Brouwer, 1994.

Polanyi, Karl. L'économie en tant que procès institutionnalisé. In: Polanyi, K. & Arensberg, C. (orgs.). *Les systèmes économiques dans l'histoire et dans la théorie*. Paris, Larousse, 1975.

Serva, Maurício. Abordagem substantiva e ação comunicativa: uma complementaridade proveitosa para a teoria das organizações. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, FGV, *31*(2):108-34, mar./abr. 1997a

———. A racionalidade substantiva demonstrada na prática administrativa. *Revista de Administração de Empresas*. São Paulo, FGV, *37*(2):18-30, 1997b.

Vienney, Claude. *L'économie sociale*. Paris, La Découverte, 1994.