

Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq
Fundação Getúlio Vargas – EAESP/FGV

Terceiro Setor, Sociedade Civil e Políticas Públicas

Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica – PIBIC 2002

De Acordo



30/08/02

Autora: Lara Elena Ramos Simielli

Orientador: Ricardo Bresler

Co-Orientador: Mário Aquino Alves

ÍNDICE

INTRODUÇÃO	2
METODOLOGIA	8
PARTE I – CONCEITOS BÁSICOS	9
1. Definindo Terceiro Setor	9
1.1. Diferenças entre os títulos dados ao setor.	10
1.2. Diferenças entre as nomenclaturas das entidades do Terceiro Setor.	11
2. Terceiro Setor e Relações com Estado	19
2.1. Os Quatro C's das Relações Terceiro Setor-Governo (Adil Najam)	28
2.2. Nova Teoria da Parceria Governo-Terceiro Setor (Lester Salamon)	32
3. Desenvolvimento Comunitário	41
3.1. Definindo desenvolvimento comunitário.	41
3.2. Raízes Históricas.	43
3.3. Diferentes Teorias	46
3.4. Os Cinco Capitais	53
3.5. Organizações comunitárias (<i>Community-Based Organizations</i>)	58
3.6. Participação da Comunidade	63
PARTE II – ESTUDOS DE CASO	65
4. Experiência Brasileira	65
4.1. Terceiro Setor no Brasil	65
4.2. Estudo de Caso: A Experiência da Apaeb	73
5. Experiência Canadense	82
5.1. O Terceiro Setor no Canadá	82
5.2. Estudo de Caso: A Experiência de Hamilton-Wentworth	87
CONSIDERAÇÕES FINAIS	98
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	100

INTRODUÇÃO

Desde meados do século passado, vem ganhando impulso e notoriedade um novo agente no contexto global: o Terceiro Setor. Porém, diferentemente do que possa parecer num primeiro momento, este setor não é uma invenção moderna; muito pelo contrário. Em muitos lugares, entidades surgiram antes mesmo que o Estado pudesse marcar sua presença de forma significativa – graças, na maioria das vezes, à atuação da Igreja Católica, que se encarregava de prover, principalmente, educação e saúde para comunidades carentes deste serviço, como ocorreu no Brasil durante o Período Colonial. Por esta razão, há quem prefira chamá-lo de Primeiro Setor, para enfatizar sua antecedência (FERNANDES, 1994).

Mas é justamente a partir da década de 70 que o Terceiro Setor vem se fortalecendo no Brasil e no mundo. Com o processo de urbanização acelerado, as cidades viram-se expostas a um contingente muito maior de pessoas, sem o devido acompanhamento e expansão dos serviços públicos. A partir de então, os serviços públicos, que já apresentavam problemas, entram num processo de deterioração contínuo, que combinado ao aumento da inflação e ajustes econômicos, geram um aumento da miséria. É nesse contexto que o conceito de sociedade civil incorpora novas dimensão, surgindo maior espaço para iniciativas próprias.

Para que possamos ilustrar o que foi acima colocado, podemos analisar o dado quantitativo apresentado em pesquisa realizada por SANTOS (1991): 68,2% das associações em São Paulo haviam sido criadas a partir da década de setenta. O perfil dos dados para o Rio de Janeiro é análogo, o que permite, segundo SANTOS, a generalização dos dados para outros centros urbanos no Brasil.

Porém, para que o Terceiro Setor seja eficiente e represente verdadeiramente os interesses da sociedade na qual está inserido, é necessário que haja um firme e estável Estado democrático. Afinal, a noção de Terceiro Setor pressupõe a existência do primeiro e segundo setores (Estado e mercado)

consolidados, sendo a referência de Terceiro Setor obtida pela própria negação dos conceitos anteriormente citados: "Não governamental, nem lucrativo" (FERNANDES, 1994).

A participação dos cidadãos é fundamental para que haja a construção de uma democracia consolidada. Além disso, esta participação é extremamente significativa para a reversão de quadros de pobreza, miséria e exclusão social, entre outros problemas.

Este conceito acaba por ampliar o conceito de "público", que não fica limitado apenas ao Estado, mas inclui também a cidadania.

Como é colocado por OLIVEIRA, citado por FERNANDES (1994), é consenso na América Latina que nem o mercado nem o Estado têm condições de responder, por si sós, aos desafios do desenvolvimento com equidade. A participação dos cidadãos, portanto se torna ferramenta fundamental para que possamos reverter os quadros de pobreza, degradação ambiental, violência e exclusão, e instituir a democracia e uma sociedade civil dinâmica.

O que está ocorrendo atualmente pode talvez ser considerado uma verdadeira revolução, pois está mudando a maneira geral das pessoas pensarem e agirem. As relações entre mercado e Estado, até então predominantes, deverão ser transformadas pela presença cada vez mais marcante desta nova figura: o Terceiro Setor. A observação e compreensão deste fenômeno nos parecem de grande interesse.

Neste trabalho, faremos a divisão em duas grandes partes. A primeira parte irá tratar de conceitos teóricos fundamentais para a compreensão do Terceiro Setor. A segunda parte, por sua vez, irá apresentar dois casos, em que poderemos compreender na prática as teorias e conceitos anteriormente analisados.

Na **Parte I**, o primeiro capítulo irá olhar para o Terceiro Setor como um todo, em busca de definições e conceitos que possam melhor explicá-lo. Partiremos do princípio de que apesar de apenas um nome ou definição tentar unificar as diversas organizações contidas neste campo, não podemos dizer que

este é um setor homogêneo. Dentro do Terceiro Setor há uma diversidade de entidades, associações e organizações com objetivos, áreas de atuação, públicos-alvo, extensões e interesses completamente divergentes. Este setor é muito mais caracterizado pela diversidade do que pela homogeneidade entre os elementos que o compõe. Mesmo em relação ao nome há divergências: há os que chamam de Terceiro Setor, há os que preferem Setor Não-Lucrativo, Setor Não-Governamental, Setor Sem Fins Lucrativos, entre outros. Em nosso trabalho utilizaremos Terceiro Setor para definir o setor, mas iremos aprofundar as explicações sobre as diferentes classificações dentro deste setor, diferenciando as organizações não governamentais, entidades, associações, fundações, etc.

O segundo capítulo irá tratar do desenvolvimento das organizações e suas relações com os Estados e a sociedade civil, tema central de nosso trabalho.

De acordo com dados estatísticos e estudos, o maior crescimento das organizações do Terceiro Setor se dá de meados do século passado até hoje, tanto no Brasil como no contexto global. Muitas pessoas podem crer que este crescimento se deu concomitantemente com a diminuição da importância do Estado, reforçando a errônea teoria de que o Terceiro Setor funciona como um substituto do Estado, e que, portanto, será mais forte em áreas em que o setor público é fraco e mal desenvolvido. A prática nos mostra uma realidade bem diferente: o acentuado desenvolvimento do Terceiro Setor, entre 1950 e 1980, nos Estados Unidos, se dá justamente no período de maior crescimento do Estado (SALAMON, 1995).

Além disso, sem a existência de um Estado democrático, sólido e forte, é impossível pensar na existência de uma sociedade civil organizada e consciente do seu papel. Portanto, sem a existência de um Estado democrático consolidado torna-se impossível acreditar que as pessoas nele inseridas seriam capazes de se organizar em busca de soluções e alternativas. Infelizmente é essa a situação encontrada, por exemplo, na maioria dos países da América Latina, em que não existe uma base democrática bem desenvolvida. Um Terceiro Setor forte e influente só será possível, nesses países, a partir do momento que existir um Estado democrático forte e consolidado que sustente a situação a longo prazo.

Este conceito de Terceiro Setor, que implica a participação de cidadãos conscientes inseridos num Estado forte e democrático, implica a expansão da idéia corrente sobre “esfera pública”. Como colocado por FERNANDES (1994), a esfera pública não se limita ao âmbito do Estado, mas inclui a cidadania. Ou seja, “vida pública não é feita apenas de atos do governo, mas também da atividade cidadã”. Fica assim colocada a importância da participação popular ativa nestes projetos, numa busca de uma maior autonomia da sociedade civil.

Neste segundo capítulo, assim, iremos apresentar duas teorias que buscam explicar com mais profundidade as relações entre Estado, Terceiro Setor e sociedade civil. A primeira delas, de Adil Najam, propõe a existência de quatro possíveis relações entre o Estado e o Terceiro Setor. São elas: cooperação/complementaridade, confronto, complementaridade e cooptação. Essas relações surgiram a partir da análise dos meios e fins de cada uma das partes – o Estado e o Terceiro Setor. Tanto as entidades do Terceiro Setor quanto o governo possuem certos objetivos (fins) e cada um têm preferência por algumas estratégias (meios) para alcançar os objetivos propostos. Quando ambos têm os mesmos meios e fins, há uma relação de cooperação. Por outro lado, quando há uma completa divergência dos meios e fins, existe uma relação de confronto. Pode também haver apenas divergência de meios, porém com fins semelhantes (complementaridade), ou semelhança nas estratégias, mas com objetivos finais divergentes (cooptação). A segunda teoria apresentada é a de Lester Salamon, que busca analisar as falhas nas teorias prevalecentes, que buscam explicar esta relação entre Estado-Terceiro Setor-mercado. A partir do enfoque nas deficiências apresentadas nestas teorias prevalecentes, Salamon desenvolve uma nova teoria sobre a parceria Governo-Terceiro Setor.

No terceiro capítulo, veremos a questão do desenvolvimento comunitário. Este tipo de desenvolvimento busca a melhora da qualidade de vida de uma região, através da participação dos próprios moradores. Buscaremos explicar mais a fundo as características deste desenvolvimento, suas raízes e evolução histórica, e as diferentes teorias que se propõe a explicar este fenômeno.

Veremos também a questão dos capitais, propostos por Anna Haines e Paul Green em *Asset Building & Community Development*. Há cinco capitais: Humano, Social, Físico, Financeiro e Ambiental. Todos estes fatores são considerados como capitais, pois se forem feitos os devidos investimentos em cada um deles, poderá haver uma melhora significativa na qualidade de vida de uma comunidade. Cada um destes capitais tem suas próprias especificidades, mas todos podem contribuir para a melhora e desenvolvimento de uma região. Dando continuidade aos cinco capitais, apresentaremos as organizações comunitárias (*CBOs – community based organizations*), responsáveis por desenvolver os diferentes capitais dentro de uma comunidade, melhorando a qualidade de vida e as condições de uma determinada região. Finalizaremos o capítulo com uma discussão sobre a participação da comunidade, buscando entender até que ponto a comunidade realmente participa das organizações comunitárias, e até que ponto estas organizações realmente representam os desejos dos habitantes de determinada região.

Na **Parte II**, apresentaremos dois casos. O primeiro deles é um caso brasileiro, que trata da experiência da Apaeb (Associação dos Pequenos Agricultores do Município de Valente - BA). Já o segundo, é uma experiência canadense, que trata de um estudo realizado na região de Hamilton-Wentworth, em Ontário. Nos dois capítulos, faremos uma análise do Terceiro Setor em cada um dos países referidos. Há um maior destaque para o Terceiro Setor no Brasil, em que buscaremos apresentar a história do Terceiro Setor - relacionada à história do próprio país, o processo de urbanização e a filantropia empresarial.

O caso brasileiro trata do envolvimento dos próprios agricultores na criação e condução de três projetos bem-sucedidos, relacionados à cultura do sisal, na região do semi-árido da Bahia. Tão importante quanto o desenvolvimento destes projetos principais, houve também a criação e desenvolvimento de programas complementares, como a Escola Agrícola Familiar, que mostraram a importância de uma ação integrada na resolução de problemas complexos como a seca e a pobreza. Esta experiência evidenciou a potencialidade da população local na

busca de alternativas para a convivência com a seca. O caso canadense tratou do papel das redes formais e informais e seu impacto nas famílias com crianças pequenas. Buscando evidenciar o papel das redes informais, este caso tratou da importância do desenvolvimento comunitário na resolução das necessidades básicas de uma comunidade.

METODOLOGIA

Para a realização deste trabalho, foram utilizadas basicamente duas estratégias. A primeira delas foi a conceituação teórica, em que buscamos consolidar alguns pontos básicos necessários para um bom entendimento acerca do Terceiro Setor e das suas relações com o Estado e mercado. Buscamos autores e estudiosos reconhecidos pelos seus trabalhos na área para fundamentar esta base teórica, e em determinados itens em que a pesquisa apresentava poucas opções de conceituação teórica, optamos por nos basear diretamente em determinados autores e nos conceitos e idéias desenvolvidos por eles.

A segunda estratégia utilizada foi a análise de casos, em que buscamos apresentar duas experiências que pudessem ilustrar o que fora visto e analisado nos capítulos anteriores. Optamos por utilizar dois casos já existentes, a partir da análise de fontes secundárias, ao invés de estudar uma situação nova. Esta opção foi feita para que pudéssemos comparar as experiências de um país em desenvolvimento (Brasil), com um país desenvolvido (Canadá), pois consideramos mais importante neste momento um panorama mais amplo da situação do Terceiro Setor do que um enfoque específico e detalhado obtido através da análise de apenas uma experiência.

O levantamento bibliográfico inicial foi de obras brasileiras, americanas e inglesas. Com o desenvolvimento do projeto, pudemos ampliar nossa fonte de pesquisa, buscando fontes canadenses, que foram amplamente utilizadas em nosso estudo.

PARTE I – CONCEITOS BÁSICOS

1. DEFININDO TERCEIRO SETOR

“Elas são incontáveis, espalhadas pelos quatro cantos do planeta... Atuam em campos variados como os de arte e cultura, educação, recreação, saúde assistência social, defesa dos direitos humanos e de minorias, feminismo, ambientalismo, desenvolvimento comunitário, fortalecimento de organizações de base... Acionam agentes com trajetórias e valores os mais diversificados. São mercados de trabalho e também terreno de ação voluntária... São as chamadas ORGANIZAÇÕES SEM FINS LUCRATIVOS”. (LANDIM, 1993, p. 5).

O Terceiro Setor é extremamente diversificado e heterogêneo. Mas, além das diferenças internas ao setor, onde as entidades diferem entre si com relação às suas características básicas, há também muitas controvérsias em relação ao nome que deveria ser dado a este setor. Não há um consenso entre os diversos estudiosos desta área acerca do título que deveria ser utilizado para designá-lo. Ou seja, além da heterogeneidade encontrada nas entidades pertencentes a este setor, há também uma grande discussão acerca do nome que deveria ser dado a ele.

De acordo com SALAMON e ANHEIER (1996) esta confusão em relação ao Terceiro Setor tem três grandes causas: primeiro, existe uma confusão conceitual entre os países, ou seja, há uma variedade de termos e conceitos que são aplicados ao Terceiro Setor que diferem de país para país; segundo, há falta de informação e portanto as características básicas do setor não são conhecidas ou são conhecidas, porém, imperfeitas; e, por fim, os dados que existem são mal conduzidos, por causa das poucas informações e pesquisas, o que impossibilita a comparação dos dados entre os países. Por causa da falta de informação, fica

difícil entender o papel do Terceiro Setor e sua contribuição, já que as percepções são entremeadas por mitos, sem base racional, que distorcem a realidade, confundem os esforços para entender o setor e levam a políticas errôneas.

Neste capítulo iremos nos focar nesta problemática das nomenclaturas e definições. Analisaremos, em primeiro lugar as diferenças entre os títulos dados ao setor e depois as diferenças internas do setor. Para ambas as análises iremos nos basear nas análises feitas por LANDIM (1993).

1.1. DIFERENÇAS ENTRE OS TÍTULOS DADOS AO SETOR.

Há muitos termos utilizados para agrupar estas entidades e organizações: *Voluntary Organizations, Third Sector, Independent Sector, Charities, Non Governamental Organizations, Philantropy...* Esses diferentes termos refletem a própria diversidade existente entre os países e suas diferentes visões em relação ao setor. Muitas vezes esses conceitos nem são traduzidos para o português, pois não fariam sentido ou teriam sentido diferente do atribuído no país de origem.

LEWIS (1998) coloca que existem dois universos paralelos: o primeiro é um trabalho que foca seus estudos no "Norte" (no qual as organizações são freqüentemente definidas como organizações não lucrativas ou voluntárias) e o segundo foca seus estudos no "Sul" (onde são geralmente definidas como "organizações não governamentais"). Ou seja, as pesquisas acadêmicas sobre organizações do Terceiro Setor podem ser divididas em dois grupos: o trabalho focado em organizações e suas atividades em países industrializados; e o trabalho que averigua tipos de organizações em países em desenvolvimento. As literaturas apresentam grande distanciamento teórico entre si, e relativamente poucas correlações têm sido feitas entre elas. Entretanto, é errado supor que as duas literaturas são amplamente isoladas uma da outra.

Esses estudos não apenas atribuem diferentes nomes para o setor, mas também diferentes objetivos, valores e visões. Cada uma das literaturas tem também seus próprios conjuntos específicos de termos especializados. Como

LEWIS (1998) afirma, é difícil escapar da conclusão que existe uma arbitrariedade para os diferentes usos desses termos e categorias em ambas as literaturas.

Neste trabalho utilizaremos o conceito de Terceiro Setor para agrupar as entidades de natureza privada que atuam em âmbito público. Estaremos, em todos os momentos, considerando a heterogeneidade e fragmentação do setor.

1.2. DIFERENÇAS ENTRE AS NOMENCLATURAS DAS ENTIDADES DO TERCEIRO SETOR.

Para analisar os diferentes elementos do Terceiro Setor no Brasil, é preciso que seja feito um estudo terminológico e dos referenciais jurídicos. Como já foi colocado anteriormente, para tal análise iremos utilizar a proposta feita por LANDIM (1993).

Uma dificuldade colocada por LANDIM (1993) é que os critérios são vagos. Ou seja, não estão claros os parâmetros que devem ser utilizados para fazer a classificação. Optou-se por inventariar o que seria uma espécie de senso comum, partindo-se do que seriam termos correntes e conhecidos. Misturam-se, deste modo, categorias criadas no campo econômico, jurídico, político, sociológico, estatístico, religioso...

LANDIM (1993) utiliza-se do termo "Setor sem Fins Lucrativos" para agrupar as instituições. Este setor sem fins lucrativos estaria dividido em alguns principais termos – que não são necessariamente excludentes:

- Sociedades civis sem fins lucrativos, ou simplesmente organizações (ou entidades) sem fins lucrativos;
- Associações;
- Entidades filantrópicas, beneficentes, ou de caridade;
- Organizações não governamentais, as ONGs;
- Fundações.

Vale ressaltar que o termo associação de utilidade pública (de natureza legal), ou simplesmente entidade de utilidade pública, pode ser aplicado, em circunstâncias especiais, a qualquer uma das organizações mencionadas.

Por fim, falaremos das OSC-IP (Organização da Sociedade Civil de Interesse Público).

1.2.1. ENTIDADES SEM FINS LUCRATIVOS, OU SOCIEDADES CIVIS SEM FINS LUCRATIVOS.

Essa expressão remete ao referencial jurídico; contudo, ainda não é de grande domínio público, mas aos poucos vem ganhando reconhecimento. É de referencial jurídico no sentido de que sempre aparece em contextos “técnicos”, quando se trata dos estatutos legais. Evoca o que literalmente podemos inferir, ou seja, organizações que fogem ao formato e aos objetivos empresariais.

Dentre as entidades sem fins lucrativos, há distinções jurídicas claras entre as associações e as entidades, por um lado, e as fundações por outro, cuja diferenciação faremos a seguir.

Quando as entidades sem fins lucrativos têm fins não-econômicos e fins de interesse social simultaneamente, sendo isso formalmente reconhecido pelos órgãos competentes, passam a se constituir em associações de utilidade pública. As fundações, do mesmo modo, também podem ser declaradas de utilidade pública, desde que atendam aos requisitos. Nas primeiras, há interesses, fins e meios próprios, exclusivos dos sócios; nas segundas, os fins e interesses não são próprios, mas alheios, isto é, do fundador. Além disso, naquelas, os fins podem ser alterados pelos associados; nas fundações são perenes e imutáveis, limitando-se os administradores a executá-los. Nas associações o patrimônio é constituído pelos consócios, já que o interesse é exclusivo deles; nas fundações, o patrimônio é fornecido pelo instituidor, que tanto pode ser um particular como o Estado. Por fim, os associados deliberam livremente (seus órgãos são “dirigentes” ou “dominantes”); nestes as resoluções são delimitadas pelo instituidor (são “servientes”).

São formalmente reconhecidas no Código Civil Brasileiro (lei nº 3107 de 1/1/1916), enquanto pessoas jurídicas de direito privado. Segundo o artigo 16 do Código Civil, são pessoas jurídicas de direito privado:

I – As sociedades civis, religiosas, pias, morais, científicas ou literárias, associações de utilidade pública e as fundações.

II – As sociedades mercantis.

São controladas diretamente pela Receita Federal, ficando obrigadas a apresentar anualmente a Declaração de Isenção de Imposto de Renda de Pessoa Jurídica.

1.2.2. ASSOCIAÇÕES.

É um termo que designa organizações baseadas num contrato livremente estabelecido entre indivíduos para exercer atividades comuns ou defender interesses comuns. No Brasil, traz por si só uma conotação de sem fins lucrativos.

Evoca fundamentalmente organizações voltadas para seus membros, englobando, assim, as várias formas organizativas e iniciativas sociais, que vão desde clubes recreativos e esportivos a sindicatos, passando por entidades de objetivos culturais e artísticos.

Quanto às limitações impostas por lei, a Constituição federal no artigo 5, estabelece “a plena liberdade de associação para fins lícitos, vedada a de caráter paramilitar”. Estabelece que a criação de associações independe de autorização, sendo vedada a interferência estatal em seu funcionamento.

1.2.3. ENTIDADES FILANTRÓPICAS, BENEFICENTES OU DE CARIDADE.

São as organizações voltadas para servir um público exterior a elas mesmas: as organizações de assistência social (asilos, orfanatos, abrigos para indigentes, distribuição de roupas e alimentos...), do atendimento à saúde e à educação.

Legalmente, não há diferença entre as entidades filantrópicas e as associações descritas acima. Ambas enquadram-se no Código Civil enquanto sociedades, ou associações civis sem fins lucrativos, constituindo-se através da inscrição no Cartório de Registro de Pessoas Jurídicas.

O seu reconhecimento legal como entidade de Utilidade Pública, dependerá dos mesmos mecanismos aplicados no caso de qualquer outro tipo de associação ou fundação. No entanto, as entidades consideradas aqui como pertencentes ao universo filantrópico terão mais facilidade em se tornarem aptas para receber certos benefícios, já que tem mais claro e acentuado o seu caráter público, de benefício da coletividade.

Este é o campo do assistencialismo, em que existem valores básicos como: abnegação, altruísmo, boa-vontade e serviço à comunidade.

Porém, em relação ao papel dessas entidades, há muito questionamento em relação ao seu papel social.

Essas entidades, como mencionado acima, englobam as entidades provedoras de educação. Todos os estabelecimentos privados de educação superior, no Brasil são legalmente classificados como sem fins lucrativos. Além disso, muitas escolas de primeiro e segundo graus também têm uma grande presença nesta classificação. Muitos hospitais também se enquadram nesta classificação. Fica aqui uma observação: este é um campo em que as fronteiras entre o lucro e o não-lucro não são claras. Do ponto de vista do usuário, por exemplo, não há diferença clara entre empresas e entidades beneficentes.

1.2.4. ORGANIZAÇÕES NÃO-GOVERNAMENTAIS (ONGS).

As chamadas ONGs estão se multiplicando diariamente e surgindo como atores reconhecidos no cenário político e social. Até pouco tempo atrás este termo não era muito utilizado, mas agora parece estar em evidência.

Essas entidades são registradas legalmente como sociedades civis sem fins lucrativos, ou, mais raramente, como fundações. Mas ONG não é um termo político – tem conotação política.

Organização não governamental, assim como associação, indica compromisso com a sociedade civil organizada, movimento social, transformação social. Porém, diferentemente da associação não tem (ou raramente tem) a conotação de associação de membros; existe, ao contrário, para servir grupos e movimentos sociais exteriores a ela.

Distinguem-se também das filantrópicas porque não pretendem exercer qualquer tipo de caridade. Seu ideal é o de construção de autonomia, igualdade e participação entre os grupos populares. O assistencialismo, neste universo das ONGs, é um tipo de prática que deve ser abolido.

1.2.5. FUNDAÇÕES.

É uma categoria de conotação fundamentalmente jurídica. A fundação tem um patrimônio que é fornecido pelo fundador, que pode ser tanto um particular, como o Estado.

A criação de uma fundação se dá, segundo o Código Civil (art. 24 e seguintes), pelo instituidor, através de uma escritura pública ou testamento, destinando bens livres, especificando o fim a ser alcançado e declarando, caso se queira, a maneira de administrá-la.

No Brasil, há uma enorme quantidade de fundações instituídas pela Administração Estatal, seja a União, os Estados ou os Municípios. Isso gera uma grande dúvida em relação à natureza jurídica da fundação.

Essa ambigüidade entre público e privado coloca alguns problemas para a inclusão do conjunto das fundações no conjunto das organizações privadas sem fins lucrativos. Deveriam ser excluídas deste universo as fundações instituídas por órgãos do governo, que na realidade são melhor definidas como organizações para-estatais. A dificuldade de uma avaliação precisa está no fato de que não há dados que permitam efetuar esta separação entre fundações "públicas" e "privadas".

No Brasil, há fundações em todos os sub-conjuntos analisados: de caráter filantrópico, cultural, recreativo, esportivo e educacional (principalmente em ensino superior).

1.2.6. ENTIDADES DE UTILIDADE PÚBLICA.

Muito se falou nos itens anteriores sobre entidades de Utilidade Pública, ou associações civis de Utilidade Pública. Este é um termo que pode ser aplicado a qualquer uma das organizações até aqui mencionadas.

Entidade de Utilidade Pública é uma expressão de natureza legal. Refere-se a um status a que as organizações sem fins lucrativos podem ter acesso. Considera-se Utilidade Pública o conjunto de condições pelo qual o Estado (União, Estados ou Municípios) reconhece formalmente em uma entidade de caráter assistencial ou cultural qualidades que a tornam de interesse para a coletividade, fazendo jus ao auxílio financeiro por parte do Estado. Além das imunidades fiscais de que gozam as entidades sem fins lucrativos, as entidades consideradas de utilidade pública têm acesso a uma série de vantagens quanto à obtenção de recursos da parte das pessoas físicas e jurídicas.

São direitos das entidades declaradas de utilidade pública federal:

- Não recolhimento da contribuição do empregador para o custeio do sistema previdenciário.
- Possibilidades de receber doações da União e de suas autarquias.
- Doações a elas feitas por particulares podem ser deduzidas da renda bruta do doador para o efeito da cobrança do imposto de renda.
- Recebimento de receitas provenientes da arrecadação de loterias federais.
- Possibilidade de realizar sorteios, autorizados pelo Ministério da fazenda.
- Dispensa dos depósitos mensais para o fundo de Garantia do tempo de serviço.

Explicita-se que não podem fazer jus ao título as instituições religiosas (excetuando-se as entidades delas descentralizadas, ou seja, que tenham personalidade jurídica própria), as sociedades de proteção aos animais e as sociedades de especulação filosófica.

O grande problema enfrentado pelo governo está no fato de que não há mecanismos de controle público sobre essas concessões.

1.2.7. ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL DE INTERESSE PÚBLICO.

Podemos destacar ainda a qualificação como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público, conceito comentado por SZAZI (2000).

Esta qualificação é tratada pela Lei 9.790, de 23/3/1999 e regulamentada pelo decreto 3.100 de 30/6/1999. É privativa das entidades que executem diretamente ou prestem serviços intermediários de apoio às organizações que exerçam as seguintes atividades: promoção da assistência social; promoção da cultura, defesa e conservação do patrimônio histórico e artístico; promoção gratuita da educação; promoção gratuita da saúde; promoção da segurança alimentar e nutricional; defesa, preservação e conservação do meio ambiente e promoção do desenvolvimento sustentável; promoção do voluntariado; promoção do desenvolvimento econômico e social e combate à pobreza; experimentação, não-lucrativa, de novos modelos socioprodutivos e de sistemas alternativos de produção, comércio, emprego e crédito; promoção de direitos estabelecidos, construção de novos direitos e assessoria jurídica gratuita de interesse suplementar; promoção da ética, da paz, da cidadania, dos direitos humanos, da democracia, e de outros valores universais; estudos e pesquisas, desenvolvimento de tecnologias alternativas, promoção e divulgação de informações e conhecimentos técnicos e científicos relacionados às atividades acima mencionadas.

A principal vantagem desta qualificação é a possibilidade de “firmar termos de parceria com o Estado para a execução de atividades de interesse público em regime de cooperação”.

Até março de 2001, ou seja, pelo prazo de dois anos da vigência da lei, estava assegurado que as entidades sem fins lucrativos, mesmo que qualificadas em outros diplomas legais, podiam ser qualificadas simultaneamente como OSC-IP, sem que tivessem que abrir mão dos benefícios anteriores. Mas, com o fim deste período, as instituições deveriam formalizar suas opção, ou seja, deveria

escolher entre manter seus benefícios anteriores ou ser classificada como OSC-IP. Ou seja, se a entidade não quisesse perder seus benefícios anteriores, não poderá ser classificada como Organização da Sociedade Civil de Interesse.

Como poucas entidades se mostraram interessadas em perder seus benefícios anteriores para adquirirem a qualificação de OSC-IP, em 23 de março de 2001 foi baixada uma medida provisória que estende o prazo para mais três anos.

Com a análise destes conceitos fundamentais, passaremos a apresentar as principais teorias sobre as possíveis relações entre o Estado e o Terceiro Setor.

2. TERCEIRO SETOR E RELAÇÕES COM ESTADO

De acordo com FERNANDES (1994), o Terceiro Setor é o conjunto de organizações e iniciativas privadas que visam à produção de bens e serviços públicos. Assim, é importante frisar que o conceito de Terceiro Setor pressupõe necessariamente a existência dos primeiros e segundo setores (o Estado e o mercado), sendo que sua definição pode ser obtida pela própria negação dos outros dois conceitos: não-governamental e não-lucrativo.

Este conceito implica uma expansão da idéia corrente sobre esfera pública: não se limita apenas ao âmbito do Estado, mas inclui a cidadania. Assim, a vida pública não é feita apenas de atos do governo, mas também da atividade cidadã. Ou seja, as atividades de interesse público passam a ser encaradas como passíveis de serem exercidas pela população, fora do âmbito do governo.

Estamos assim, diante de uma reavaliação do papel do Estado, causada principalmente pela nova maneira de pensarmos a estrutura social e econômica. Não há mais apenas dois setores; há a mudança de foco para um terceiro setor, que cada vez mais vem crescendo e mostrando sua influência e poder. Há uma maior valorização deste terceiro agente, o que acaba por aliviar o papel do Estado e do mercado no mundo moderno.

“É consenso na América Latina que nem o mercado nem o Estado têm condições de responder, por si sós, aos desafios do desenvolvimento com equidade. A participação dos cidadãos é essencial para consolidar a democracia e uma sociedade civil dinâmica é o melhor instrumento de que dispomos para reverter o quadro de pobreza, violência e exclusão social que ameaça os fundamentos da nossa vida em comum”. (OLIVEIRA citado por FERNANDES, 1994, p.12).

No caso particular do Brasil e de muitos outros países subdesenvolvidos, o processo de maior crescimento do terceiro setor deu-se de meados da década de setenta até hoje. Em pesquisa realizada por SANTOS (1991), 68,2% das associações em São Paulo haviam sido criadas nos últimos dezesseis anos. Como os dados para o Rio de Janeiro são semelhantes, SANTOS (1991) concluiu que podemos generalizar estas estatísticas para outros centros urbanos do Brasil. Este período corresponde, justamente, à época de urbanização mais acelerada nos grandes centros urbanos.

Com o processo de urbanização acelerado, as cidades acabaram tendo que absorver um número muito maior de habitantes, sem o devido preparo prévio. Assim, os serviços públicos, que já eram deficientes antes deste fenômeno da urbanização, entram num processo contínuo de deterioração, que combinado ao aumento da inflação e ajustes econômicos, geram um aumento da miséria.

Como foi neste contexto que se deu também o maior desenvolvimento do Terceiro Setor, muitas pessoas chegaram à errônea conclusão de que o Terceiro Setor pode ser desenvolvido sem que esteja inserido num contexto em que o Estado é forte, desenvolvido e democrático.

Porém, devemos frisar uma idéia fundamental: sem um firme estado democrático, a sociedade civil não se sustenta. Num primeiro momento, podemos acreditar que apenas o Terceiro Setor poderia revolucionar o papel do estado e assumir as funções que deveriam ser realizadas pelo governo. Mas, a noção de um Terceiro Setor forte e influente só faz sentido se pressupusermos a existência dos primeiro e segundo setores. Ou seja, a conquista da autonomia civil só é possível se houver a afirmação do pertencimento a uma sociedade legal, regida por normas e valores democráticos (FERNANDES, 1994).

Se, por outro lado, não houver um Estado democrático firme e consolidado, "você pode estar destruindo com a mão esquerda o que você construiu com a mão direita" (FERNANDES, 1994). E é isso que ocorre na maioria dos países da América Latina.

Esta idéia é reforçada pelo seguinte dado: o maior crescimento de entidades privadas nos Estados Unidos que visam solucionar problemas públicos

deu-se no período de maior crescimento do Estado, entre 1950 e 1980 (SALAMON, 1995).

Iremos analisar as relações entre Estado e Terceiro Setor através de duas teorias distintas. Porém, para que esta análise possa ser melhor fundamentada, faz-se necessário explorarmos um pouco mais a fundo a natureza das organizações do Terceiro Setor. Iremos analisá-la através do estudo de BILLIS (1993), que distingue três diferentes mundos para estudar as organizações do Terceiro Setor: o doméstico, o associativo e o burocrático. A partir deste panorama inicial, teremos uma maior base para discutirmos sobre as teorias referentes às relações entre Estado e Terceiro Setor.

- *Natureza das Organizações de Terceiro Setor*

Para entender o Terceiro Setor, é necessário primeiramente diferenciar três mundos, cada um com suas regras próprias:

- a) o mundo doméstico;
- b) o mundo associativo;
- c) o mundo burocrático (subdividido em burocracias governamentais e com fins lucrativos).

Nós, ou pelo menos a grande maioria das pessoas, fazemos parte dos três mundos. BILLIS (1993) assume que esses três mundos se sobrepõem e que essas áreas de sobreposição são chamadas de ambíguas (*ambiguous zones*).

- a) O Mundo Doméstico:

No mundo doméstico, os problemas sociais são resolvidos por parentes, amigos e vizinhos de uma maneira particular e privada. Os laços que unem os dois lados são baseados solidamente em qualidades individuais, como lealdade,

afeição, amor e humanidade. Não existe, portanto, contratos entre as partes para a resolução de problemas.

Isto faz com que o mundo doméstico apresente natureza desordenada e caótica, já que não possui limites claramente definidos.

b) O Mundo Associativo:

O mundo associativo compreende grupos de pessoas que estabeleceram laços entre si para resolver algum problema ou para fazer alguma coisa, e por isso necessariamente tem um objetivo ou causa. Estes grupos estabelecem uma “fronteira” entre si e os outros, de modo que os conceitos de afiliação e membro se tornam muito importantes. Ou seja, sem os conceitos de afiliação e membro bem definidos, os laços não são mantidos, pois não há distinção com o mundo de fora.

A associação formada precisa ter um nome; os “estranhos” que cruzam os limites da organização precisam aderir aos propósitos da associação e – assim – se tornarem membros da mesma.

É necessário que todas as associações pertencentes a este mundo tenham um grupo dirigente, que não necessariamente vai se distinguir dos membros das mesmas. Assim sendo, as associações podem estabelecer uma identidade legal.

Sua característica fundamental é que o desenvolvimento de suas atividades está a cargo puramente de seus membros, de seus voluntários.

c) O Mundo Burocrático

Burocracia pode ser definida como um sistema que congrega funcionários pagos que se organizam de acordo com papéis hierarquicamente definidos. As burocracias se constituem de conceitos como racionalidade, subordinação e autoridade. Seus gestores não são eleitos pelos seus subordinados, mas nomeados por autoridades superiores. A cadeia de comando é a pedra fundamental onde se assenta a organização burocrática.

Este mundo é subdividido em dois grupos: as burocracias governamentais e as burocracias privadas, ou com fins lucrativos. Por pertencerem ao mesmo mundo

(o mundo burocrático), elas possuem características comuns; porém, possuem raízes distintas. Burocracias governamentais têm sua força baseada em filosofias de legitimação da democracia representativa e no direito de captar receitas em um território político. Burocracias privadas (ou setor comercial) buscam a sua legitimação na teoria do mercado, que prega que as firmas eficientes vão sobreviver e obter lucros. Estes lucros é que permitem a geração de recursos para que o corpo de funcionários possa desempenhar os trabalhos de uma empresa.

A maioria das atividades do Terceiro Setor é desenvolvida nas intersecções destes três mundos, criando zonas de ambigüidade. São zonas de ambigüidade, pois possuem, concomitantemente, características de dois mundos.

Os mundos e suas intersecções podem ser visualizados pela figura a seguir.

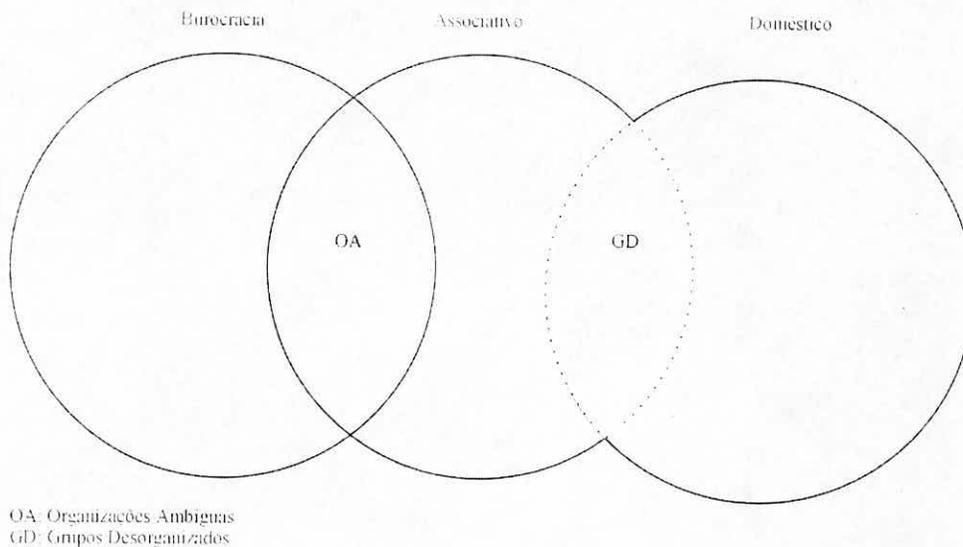


Figura 1: Os três mundos (doméstico, associativo e burocrático).

Fonte: BILLIS (1993).

GRUPOS DESORGANIZADOS

Estes grupos estão na fronteira entre o mundo doméstico e o associativo. Como foi dito anteriormente, por estarem na intersecção de dois mundos, estes grupos possuem características de ambos os mundos.

Pertencem ao mundo informal e doméstico, pois não possuem identidade legal. As pessoas se juntam em caráter informal para resolver os seus – ou de outros – problemas sociais. Ao mesmo tempo, os grupos desorganizados fazem parte do mundo associativo porque eles estão tentando atingir um determinado objetivo, ou seja, resolver algum problema social.

O grande problema destas entidades é que por serem desorganizadas e instáveis, não são as mais indicadas para resolverem problemas sociais mais graves.

- *Organizações Ambíguas*

As organizações ambíguas são aquelas situadas entre os mundos associativo e burocrático. Para que uma organização seja considerada do mundo associativo, é necessário que seus próprios membros executem as tarefas para a realização do objetivo/propósito final. Se não há pessoas remuneradas empregadas nestas entidades, elas são consideradas puras ou “sem ambigüidade”.

Em algumas situações as entidades podem empregar pessoas remuneradas. Se essas pessoas forem empregadas em atividades não-operacionais, ou seja, em atividades de suporte, as entidades continuarão a serem consideradas do mundo associativo e sem ambigüidade. Porém, se as pessoas remuneradas forem contratadas para executar atividades operacionais, ou melhor, suas atividades-fim, as entidades começarão a entrar no mundo burocrático, tornando-se ambíguas. É importante frisar:

- Quando as associações decidem empregar pessoal remunerado nas atividades operacionais, migrando de formas “desorganizadas” para formas

burocráticas, começam a surgir processos como a diferenciação de papéis, de categorias, de status.

- A característica predominante destas organizações ambíguas é justamente o caráter ambíguo destas novas características, criando uma tensão permanente entre a formalidade do mundo burocrático e a informalidade dos mundos associativo e doméstico.

Como foi colocado acima, o mundo burocrático se subdivide em burocracias governamentais e burocracias com fins lucrativos. Iremos agora incluir esta subdivisão na figura 2, para fazermos uma análise mais aprofundada sobre o Terceiro Setor.

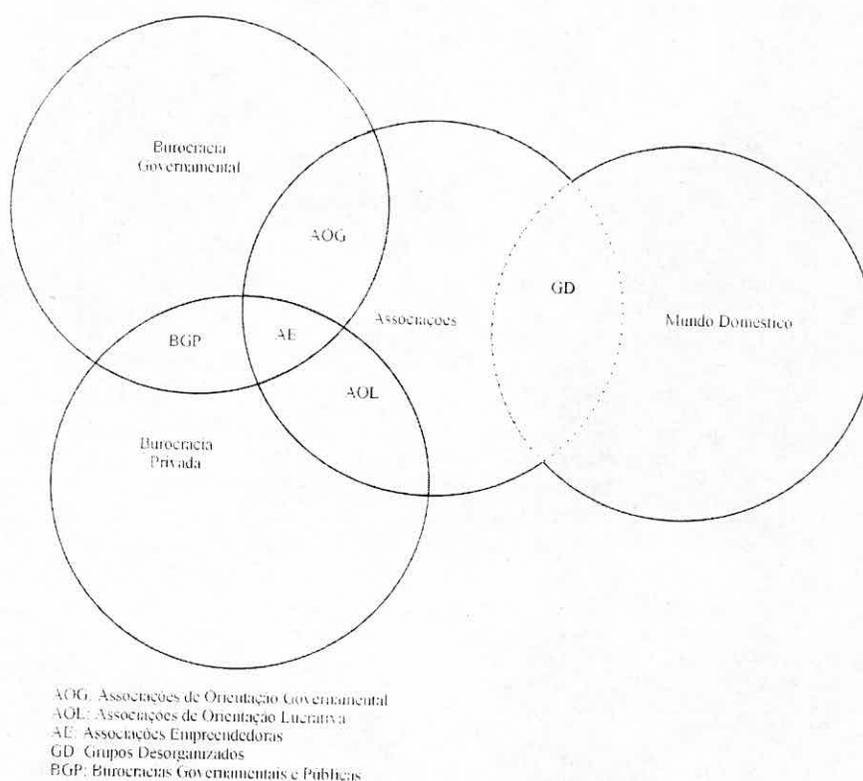


Figura 2: O Terceiro Setor e suas Organizações

Fonte: BILLIS (1993).

O Terceiro Setor está localizado justamente nas áreas em cinza da figura 2, ou seja, compreende o mundo associativo e as zonas de ambigüidade entre os mundos associativo e burocrático. É importante colocar que a fronteira entre os dois sub-grupos do mundo burocrático é mais nebulosa, mais fluida, que a fronteira entre o mundo associativo e o mundo burocrático - por isso é mostrada em coloração diferente.

A separação entre burocracia governamental e com fins lucrativos produziu três sub-zonas de ambigüidade:

- a) AOG: Associações de Orientação Governamental
- b) AE: Associações Empreendedoras
- c) AOL: Associações de Orientação Lucrativa

Para sabermos a qual zona pertence uma entidade, é preciso verificar suas raízes, que será o elemento fundamental para caracterizar uma entidade como pertencente ao mundo burocrático governamental ou ao mundo burocrático com fins lucrativos. As raízes são definidas como as fontes materiais e filosóficas de uma organização.

- a) Associações de Orientação Governamental

Este grupo (AOG) compreende aquele tipo de organização que têm as suas raízes filosóficas e materiais orientados pelo governo, ou seja, recebem diretamente do governo tanto orientações de aspecto filosófico quanto os recursos materiais e suporte financeiro. A entidade acredita que o suporte material do governo é adequado, pois os problemas sociais por ela resolvidos são vistos como sendo de responsabilidade do governo, e o governo é visto como o principal interessado na organização.

No Brasil, este tipo de organização corresponde às Organizações Sociais, às Autarquias, a alguns tipos de fundação e outros tipos de organização em permanente dependência do governo.

A ausência de uma forte raiz associativa em sua filosofia de ação faz com que a força e a sobrevivência destas associações dependam muito fortemente de sua burocracia, seus valores e agenda. E, principalmente, de como este conjunto de elementos se encaixa na agenda daqueles que ocupem o governo. Sua força e sobrevivência acabam por depender diretamente do governo.

b) Associações Orientadas pela Lucratividade

Aqui a expressão lucratividade refere-se às inspirações filosóficas deste tipo de organização, em que seus membros, empregados e dirigentes são orientados por valores, crenças e práticas que têm raízes no mercado. Desta maneira, são completamente dependentes das taxas que cobram por seus serviços. Os clientes destas organizações são os mesmos do serviço privado lucrativo e, portanto, podem escolher entre este tipo de organização e organizações puramente do setor privado.

Organizações como esta são normalmente objeto de investigação de autoridades, uma vez que – em muitos casos – fica difícil definir onde termina o seu lado não-lucrativo e começa o seu lado lucrativo. É difícil, portanto, verificar sua legitimidade.

No caso brasileiro este tipo de organização pode ser encontrado sob a forma de Grupos de Medicina Privada, Fundos de Pensão e congêneres.

c) Associações Empreendedoras

Este tipo de organização se encontra numa interseção entre diferentes mundos e sub-zonas. Porém, é necessário colocar que são primeiramente localizadas no mundo associativo. Mas também estão localizadas no mundo burocrático por empregarem pessoal remunerado nas atividades operacionais.

Sua raiz associativa está no fato de que são normalmente sustentadas por taxas de filiação, doações, heranças e mesmo fundos próprios.

No Brasil encontramos exemplos deste tipo de organização nas Fundações Privadas e em muitas ONGs.

Com isso podemos partir para a apresentação das duas teorias sobre as relações entre o Terceiro Setor e o Estado.

2.1. OS QUATRO C'S DAS RELAÇÕES TERCEIRO SETOR-GOVERNO (ADIL NAJAM)

Este modelo se propõe a explicar as interações entre o governo e o Terceiro Setor baseado em uma política de meios e fins. É a partir de preferências semelhantes ou divergentes entre os meios e fins que será proposto o modelo dos Quatro C's.

NAJAM (2000) coloca que a natureza das interações entre governo e Terceiro Setor não pode ser explicada por fatores isolados como a natureza do governo (democrático ou autoritário), o estágio de desenvolvimento (altamente industrializado ou agrário), a ideologia econômica, ou outros; as interações entre eles são muito complexas e são mais bem explicadas através da análise dos interesses estratégicos de ambos os lados.

Tanto as entidades do Terceiro Setor quanto o governo possuem certos objetivos (fins) e cada um têm preferência por algumas estratégias (meios) para alcançar os objetivos propostos. Os meios e fins podem ser semelhantes (cooperação) ou podem diferir completamente (confronto). Pode também haver apenas divergência de meios, porém com fins semelhantes (complementaridade), ou semelhança nas estratégias, mas com objetivos finais divergentes (cooptação).

São estes os quatro C's:

2.1.1. COOPERAÇÃO/COLABORAÇÃO

A primeira delas seria uma relação de cooperação que ocorre quando, em determinada área, o governo e a entidade dividem não somente os objetivos, mas também atuam com estratégias semelhantes para atingi-los. Há, assim, uma convergência tanto nos fins quanto nos meios.

Muitas vezes cooperação e colaboração são expressões usadas de maneira distintas. COSTON, citada por NAJAM (2000), considera que cooperação e colaboração são duas formas diferentes de interação. Para que haja colaboração é necessário que haja perfeita (ou quase perfeita) simetria de poderes entre o governo e o Terceiro Setor. Por esta razão, ela conclui que a verdadeira colaboração é rara, e organizações governamentais são geralmente meras implementadoras dos desejos do governo. Cooperação, por sua vez, requer simplesmente que haja um fluxo livre de informações, que as ONGs sigam as regras do governo e que as políticas do governo sejam neutras em relação às entidades. Sua distinção provem, portanto, da importância dada à simetria de poder necessária para que haja colaboração. Outros autores, como WADDEL, também citado por NAJAM (2000), utilizam uma definição menos rígida e consideram que o significado popular de colaboração enfatiza que embora ambas as partes estejam trabalhando em conjunto, elas podem ter significativas diferenças.

No modelo dos quatro C's, NAJAM (2000) não considera a perfeita simetria de poder entre entidades do Terceiro Setor e governo como um pré-requisito para colaboração ou cooperação. Ele considera que pode haver uma assimetria de poderes, pois, se tanto o governo como as entidades de Terceiro Setor estão trabalhando em conjunto, não irão considerar que suas intenções ou ações estão sendo ameaçadas por um parceiro com mais poder.

Há muitos exemplos de colaboração/cooperação. Por exemplo, Profamilia na Colômbia e BENFAM no Brasil são duas entidades não-governamentais que lideram os programas de planejamento familiar nestes países. Em ambos os casos os meios e fins das entidades e governos são semelhantes, que seriam, a diminuição do crescimento populacional através da provisão de informações e ferramentas para uma fácil e segura contracepção (KORTEN, 1991; FISHER, 1993, citados por NAJAM, 2000). Outro exemplo está na relação do Canadá com uma pequena ONG, numa campanha chamada *International Campaign to Ban Landmines* (ICBL). Esta campanha ganhou o Premio Nobel da Paz, para a ONG e seu fundador, Jody Williams. Podemos dizer que neste caso, a cooperação foi tão

grande que até COSTON teria aceitado como tal. O interessante é verificar que esta mesma ONG tentou interagir com outros países (por exemplo, os Estados Unidos), mas acabou desenvolvendo com eles uma relação bastante hostil, já que os objetivos mostraram-se bastante diferentes.

2.1.2. CONFRONTO

Esta relação existe quando há completa divergência tanto entre os meios, quanto entre os fins do governo com relação às entidades.

Muitos consideram esta relação como sendo natural. Muitos trabalhos recentes argumentaram contra esta visão (SMITH e LIPSKY, 1993; SALAMON e ANHEIER, 1996; OPOKU-MENSAH, 1997, citados por NAJAM, 2000), mas ainda predomina a idéia de que o Estado e o Terceiro Setor se encontram explicita ou implicitamente numa relação de adversários (BEBBINGTON AND FARRINGTON, 1993; PEARCE, 1997, citados por NAJAM, 2000).

Esta relação vai existir quando as entidades surgem como forças de reação e resistência contra as políticas atuais do governo ou como pressão para mudança na política do governo. O confronto existe, pois, como os meios e fins são divergentes, ambos os lados estão predispostos a se sentirem ameaçados pelas intenções e ações do outro lado.

Muitas vezes o resultado é um confronto entre os ativistas e os policiais, como ocorre, por exemplo, com algumas manifestações do Greenpeace, que se revolta contra determinados governos. Mas este confronto não precisa ser necessariamente hostil e violento – pode resultar em conversas entre as duas partes em conflito. O Greenpeace pode ser utilizado como um exemplo em que uma ONG pode entrar em conflito com o governo de forma violenta ou de forma “amigável”, através de uma discussão.

É importante notar, porém, que as causas dos confrontos são as intrínsecas diferenças entre os objetivos dos diferentes grupos, e não a simplificada conclusão de que o Estado é repressivo ou a entidade é terrorista.

2.1.3. COMPLEMENTARIDADE

Uma relação de complementaridade existe quando o governo e as entidades não-governamentais dividem os mesmos objetivos, mas possuem estratégias diferentes para alcançá-los. São fins convergentes, mas meios divergentes.

Muitas vezes esta relação pode resultar no financiamento direto do governo para as atividades destas entidades. O governo vai providenciar os recursos e as entidades se encarregarão de oferecer os serviços à população.

NAJAM (2000) define complementaridade de outra maneira: esta relação ocorrerá quando os objetivos do governo e da entidade forem semelhantes. Quando ocorrer um compartilhamento de objetivos, será provável que tanto o governo quanto as entidades irão gravitar em torno de um acordo (seja espontâneo ou contratual) em que eles irão se complementar para atingir este fim comum, mesmo que haja diferença nas estratégias.

Esta relação comumente ocorre quando se espera que o governo ofereça determinado serviço, mas que por má vontade ou impossibilidade, será oferecido por entidades não-governamentais. Ou seja, os objetivos das entidades são os mesmos que do governo, mas os meios para atingi-los são diferentes.

No Paquistão, por exemplo, o *Aga Khan Rural Support Programme*, que opera nas montanhas do Norte do país, e o *Orangi Pilot Project*, que opera no centro urbano de Karachi, compartilham os mesmos objetivos de possibilitar à população mais pobre o acesso a água, habitação e oportunidades de maiores ganhos econômicos. Porém, eles possuem estratégias diferentes das governamentais. Por esta razão dizemos que eles tendem a trabalhar separadamente, mas não antagonicamente.

2.1.4. COOPTAÇÃO

Irá ocorrer quando o governo e as entidades têm as mesmas estratégias, porém com diferentes objetivos. Geralmente essas situações são transitórias, e uma ou ambas as partes irão tentar mudar os objetivos da outra parte. É

geralmente a situação mais comum em países em desenvolvimento e se mostra de grande instabilidade.

Esta relação pode resultar em mútua manipulação, em confronto ou no convencimento de que o objetivo de uma das partes é o que deverá ser adotado.

Como cada lado irá tentar mudar o objetivo do outro lado, o desconforto será tão maior quanto maior for a assimetria de poder entre as partes envolvidas. Poderá prevalecer, portanto, tanto o objetivo da entidade quanto do governo.

Temos, por exemplo, o caso do Kenya. Muitos grupos começaram a desenvolver atividades muito semelhantes às adotadas pelo governo, como educação, serviços de saúde etc. Porém, apesar dos meios serem os mesmos, o governo autoritário começou a identificar que o objetivo dos grupos era o de atrair a população para o pensamento democrático. Diante de um governo autoritário, muitos grupos simplesmente desistiram frente às pressões, outros se tornaram aliados do governo, e outros resistiram bravamente, mudando suas estratégias e enfrentando uma relação de confronto extremamente perigosa.

2.2. NOVA TEORIA DA PARCERIA GOVERNO-TERCEIRO SETOR (LESTER SALAMON)

SALAMON (1995) coloca que apesar da importância e extensão da parceria entre o governo e o Terceiro Setor, pouca atenção tem sido dada a este assunto, e a atenção que tem atraído, geralmente, se mostrou hostil ou adversa. Assim, mesmo características básicas da relação governo-Terceiro Setor ainda são desconhecidas, pela falta de análises sérias sobre o assunto, tanto no meio acadêmico quanto no debate público.

É diante deste panorama que SALAMON (1995) irá propor uma teoria sobre o assunto. Ele coloca que o grande problema em relação a este tópico está no fato de que há pouca base teórica para fundamentar as pesquisas que são feitas na área. Ou seja, o grande problema está na falta de um embasamento teórico sólido que possa suportar as pesquisas que vem sendo feitas acerca do assunto.

GOULD (1977), citado por SALAMON (1995, P.36), observa que os “fatos não falam por si mesmos”, “mas precisam ser lidos pela lente de alguma teoria”.¹

O grande problema está, portanto, na limitação das teorias existentes, que falham ao tentar explicar de maneira mais aprofundada as relações governo-Terceiro Setor. Iremos apresentar duas dessas teorias prevaletentes, a teoria do Estado do Bem-estar Social e a teoria do Setor Voluntário, para depois passarmos para a teoria sugerida por SALAMON como a mais completa e abrangente.

2.2.1. AS FALHAS NAS TEORIAS PREVALECENTES

- A Teoria do Estado de Bem Estar Social

Esta teoria se foca no período de maior expansão do Estado Norte-Americano, que começa no Progressive Era e acelera-se durante o New Deal e o Great Society. Com o foco na expansão do Estado, muitos observadores passaram a aceitar a conclusão natural de que os Estados Unidos apenas cresceram por causa do grande avanço do aparato governamental – particularmente do governo nacional. A imagem central se focou num gigantesco estado burocrático, com estrutura hierárquica e forma monolítica, que assumiu funções sociais antes desenvolvidas por outras instituições sociais.

Esta imagem tão forte no contexto norte-americano tem origem na concepção européia e frisa com vigor o poder das instituições governamentais e sua dominação sobre as instituições privadas e voluntárias. É interessante perceber que esta visão é amplamente aceita tanto por pensadores liberais, como por pensadores conservadores.

O resultado final é a ênfase na expansão do estado, que leva à impressão de que o governo domina a questão da resolução dos problemas sociais e provisão de serviços, o que acaba por deixar pouco espaço para a análise do setor voluntário.

¹ tradução da autora

- A Teoria do Setor Voluntário

Enquanto a Teoria do Estado do Bem Estar Social deixou pouco espaço para o Terceiro Setor, e conseqüentemente para as possíveis parcerias entre o Estado e o setor voluntário, as teorias do setor voluntário existentes, por sua vez, também deixam pouco espaço para uma possível cooperação entre Estado e Terceiro Setor.

Podemos citar duas grandes teorias que tentam explicar a existência do Terceiro Setor:

Teoria da Falha no Mercado/Falha no Governo

A primeira das teorias vê a existência do Terceiro Setor como o resultado de uma falha no governo e uma falha no mercado, ou seja, nas limitações tanto do governo como do mercado como provedores de bens coletivos. Bens coletivos são todos os produtos e serviços que, uma vez produzidos, podem ser usufruídos por todas as pessoas, tendo elas que pagar ou não. Podemos considerar bens coletivos água limpa e defesa nacional, por exemplo.

Se os bens forem oferecidos unicamente pelo mercado, irá acarretar numa baixa demanda, já que poucas pessoas estarão dispostas a pagar por um serviço que poderiam usufruir sem ter que pagar. Com uma demanda baixa, os produtores irão acabar produzindo menos produtos e serviços do que o público realmente quer ou necessita. Este fenômeno é conhecido como "*free rider*". Para minimizar o problema de limitação do mercado, o governo vai cobrar taxas para que as pessoas utilizem bens coletivos.

Mas o governo também tem suas limitações como provedor de bens coletivos. Numa sociedade democrática, o governo irá abastecer a população com bens coletivos numa quantidade e variedade que irão agradar a maioria, mas não a população como um todo. Inevitavelmente, isto levará à insatisfação de uma parte dos cidadãos.

Para que esta parte da população insatisfeita seja atendida, é necessária a ação de um Terceiro Setor. De acordo com esta teoria, portanto, o setor privado voluntário existe para suprir a demanda de certo bem desejada por um segmento da população, mas não pela maioria da população. E é deste ponto de vista que se pode concluir que quanto mais diversa uma população, mais extenso será o Terceiro Setor, ou pelo menos, maior a probabilidade de o Terceiro Setor ser mais extenso.

Neste caso, o Terceiro Setor é visto como um substituto do governo.

A Teoria da Falha no Contrato

Esta segunda teoria atribui a existência do Terceiro Setor a uma diferente falha no mercado, conhecida como a falha no contrato. A noção central aqui é que para alguns bens e serviços, como por exemplo, o cuidado com pessoas de idade, quem compra o serviço não é a mesma pessoa que irá usufruir do serviço. Desta maneira, algum mecanismo tem que ser adotado para que seja assegurado que os bens e serviços tenham padrões de qualidade e quantidade para quem irá usufruir. É o Terceiro Setor que irá ser esta garantia. Diferentemente do setor lucrativo, que é motivado somente pelo lucro, o setor privado voluntário está em alguma área somente por motivos de caridade e solidariedade, e, portanto merece maior confiança.

Ambas as teorias prevaletentes (a Teoria do Estado do Bem Estar Social e a Teoria do Setor Voluntário) possuem falhas, por diferentes razões. Para que a realidade seja estudada com maior exatidão, ambas as teorias precisam ser retrabalhadas.

2.2.2. NOVAS TEORIAS PROPOSTAS

- Uma Nova Teoria do Estado de Bem Estar Social.

O problema central da velha teoria, se aplicada ao contexto americano, é a falha em diferenciar o papel do governo como um provedor de fundos e direções e

o papel do governo como um provedor de serviços. Na verdade, o governo americano cresceu muito nos últimos anos, mas em relação à provisão de serviços, o governo norte-americano se voltou amplamente para outras instituições (para os estados, cidades, universidades, hospitais, bancos, corporações industriais, entre outros). Ou seja, o governo utilizou amplamente o trabalho de instituições do Terceiro Setor para a realização de funções governamentais.

Este modelo de ação governamental é evidente em muitos campos e envolve muitos atores diferentes. Em cada um destes programas, o governo federal desempenha uma função administrativa, mas delega uma grande parte do trabalho para o parceiro não-governamental, ou não-federal. Esta forma de ação governamental reflete a estrutura da Constituição Norte-Americana, por causa da divisão de funções governamentais entre os governos federal e estatal (GRODZINS 1966; ELAZAR 1972, citado por SALAMON, p.42). Mas estas relações existem muito além da esfera governamental; assim como para as relações entre o governo e muitas instituições privadas.

São as organizações do Terceiro Setor que estão mais propensas a fazer parte deste sistema. Essas organizações, por exemplo, tem objetivos muito mais próximos do governo do que as instituições privadas com fins lucrativos. Além disso, muitas organizações não-governamentais estavam trabalhando em certos campos muito antes do governo – o que fez com que ficasse muito mais barato para o governo financiar estas instituições do que criar agências governamentais completamente novas.

Ao invés de focar a hierarquia e o aparato burocrático da imagem convencional do governo, esta nova teoria enfatiza a divisão de responsabilidades entre instituições públicas e privadas e a mistura dos papéis públicos e privados, característicos do Estado do Bem Estar Social. Porém, como um número de diferentes instituições deve atuar conjuntamente para atingir determinado objetivo, este modelo de ação governamental complica seriamente a administração pública e envolve reais problemas de contabilidade e controle. Mas também tem seus pontos positivos. Facilita a determinação de prioridades na hora de aplicar os

recursos públicos, através de um processo político mais democrático e, ao mesmo tempo, deixa a real operação nas mãos de organizações de menor escala, mais próximas dos problemas que precisam ser solucionados. Além disso, cria a possibilidade de participação pública, sem a necessidade de criar uma burocracia pública gigantesca. E, por fim, permite uma maior diversidade e competitividade na provisão de serviços públicos que podem aumentar a eficiência e reduzir custos.

Dado um Estado de Bem Estar Social que é caracterizado por estas relações, a persistência de um setor privado voluntário e uma maior cooperação entre o governo e o Terceiro Setor não são anomalias – são exatamente o que se devia esperar.

- Uma Nova Teoria para o Setor Voluntário.

As teorias existentes explicam a existência do setor voluntário como resultado de deficiências e falhas no governo e no mercado. O Terceiro Setor passa, assim, a ser visto como derivado e secundário, apenas preenchendo áreas que os outros dois setores não conseguiram satisfazer eficientemente. Mas talvez as organizações do Terceiro Setor devam ser vistas como uma primeira resposta, e não como uma segunda opção - o governo passa a ser a instituição secundária, que preencherá as áreas deficientes deixadas pelo setor voluntário.

O argumento central que sustenta esta teoria está no fato de que os custos operacionais e de transação envolvidos numa resposta governamental a um problema envolve muito mais custos que uma resposta dada por instituições privadas voluntárias. Para que o governo tome determinada atitude, por exemplo, oficiais públicos devem ser informados, muitos segmentos públicos devem ser despertados, leis devem ser escritas, a maioria deve ser consultada e, então, os programas podem ser implantados. Por outro lado, para gerar uma resposta do setor privado voluntário, algumas pessoas devem se juntar e implantar o programa, com ou sem ajuda externa. Com isso, torna-se razoável esperar que a

primeira resposta seja do Terceiro Setor, e que o governo irá apenas contribuir se as instituições se mostrarem incapazes de satisfazer a demanda.

Mas quais são as falhas no setor voluntário que acabam por necessitar de ajuda governamental para serem executadas com eficiência? De maneira geral, são elas:

Insuficiência de Recursos

A deficiência central do sistema voluntário como um provedor de bens coletivos tem sido a incapacidade de gerar recursos numa escala adequada e confiável o suficiente para atender à demanda dos problemas. Como as contribuições são geralmente voluntárias, provavelmente não haverá tantos recursos quanto considerados suficientes. Apenas quando as taxas são obrigatórias, como ocorre com os impostos, é que os recursos se tornam mais consistentes.

Além disso, quando as pessoas mais precisam de ajuda, geralmente é o período que as outras pessoas menos podem ajudar, como ocorre nos períodos de depressão econômica. Da mesma maneira, os recursos geralmente não estão alocados geograficamente onde os problemas são mais severos.

Especificidade/Particularismo

É a tendência das organizações voluntárias de se focarem em alguns segmentos e subgrupos da população – o que garante muita força para as organizações em muitos aspectos. As organizações voluntárias são o veículo pelo qual estes subgrupos (religiosos, raciais, de interesse, e outros) podem se juntar para a busca de uma causa comum.

Mas este particularismo também tem suas desvantagens. Primeiramente, há a possibilidade de que alguns segmentos não sejam adequadamente representados na estrutura das organizações voluntárias. Os recursos, por exemplo, podem não ser eficientemente distribuídos entre todos os subgrupos da sociedade que necessitam de ajuda. Muitos grupos encontram dificuldades em estabelecer um nicho no sistema voluntário e localizar uma forma de suporte para

suas atividades. Em geral, as instituições voluntárias têm a tendência de tratar somente dos pobres mais "dignos", deixando os casos mais complicados e extremos para as instituições públicas.

Isso acaba levando também a uma duplicação desnecessária de esforços, porque as organizações voluntárias e atividades caritativas são motivadas não só pelas reais necessidades, mas também por orgulho individual e do próprio grupo.

Paternalismo

Este problema resulta do fato de que muitas vezes a definição das necessidades de uma comunidade está muitas vezes nas mãos daqueles com mais recursos. Assim, as necessidades não são determinadas pela comunidade por um todo, mas pelos poucos no controle. Conseqüentemente, alguns serviços valorizados pelos ricos, como as artes, podem receber mais recursos, enquanto outros serviços mais necessários para os pobres podem ser deixados em segundo plano.

Não só esta situação é injusta como cria um laço de dependência dos pobres em relação aos ricos, já que eles não têm nenhuma forma de controle sobre os recursos. A ajuda, neste caso, se torna uma forma de caridade, não um direito.

Amadorismo

Por fim, um dos problemas das organizações voluntárias é o enfoque amador para lidar com os problemas humanos. Em parte, isso se relaciona diretamente com o paternalismo citado anteriormente.

Com o avanço de teorias sociológicas e psicológicas, estes enfoques foram sendo modificados para tratamentos mais profissionais, envolvendo trabalhadores sociais e conselheiros. Mas instituições que ainda baseiam-se apenas no trabalho voluntário e tem recursos limitados não podem contar com este tipo de trabalho especializado.

Concluindo, apesar de todos os seus pontos positivos, o setor voluntário tem inúmeras deficiências na hora de lidar com os problemas humanos da sociedade industrial moderna. É um setor limitado na sua habilidade de gerar recursos, é vulnerável a particularismos e favoritismo dos mais ricos, e algumas vezes tem sido associado com trabalho amador.

Mas, essas fraquezas do setor voluntário podem ser preenchidas satisfatoriamente por pontos fortes do governo, e vice-versa. O governo está numa posição que pode garantir uma fonte mais confiável de recursos, uma definição mais clara e justa de prioridades, formas mais adequadas de distribuição de riquezas, não permeadas por práticas paternalistas, e o aumento da qualidade das instituições instituindo padrões a serem seguidos. Da mesma maneira, organizações voluntárias estão numa posição mais privilegiada do que o governo para personalizar a provisão de serviços, para operar em menores escalas, para ajustar-se à demanda dos que necessitam de ajuda, e para garantir um maior nível de competitividade entre as instituições.

Desta maneira, nem as organizações voluntárias podem substituir o governo, nem o governo pode substituir as organizações voluntárias. A melhor opção é a colaboração entre eles.

Agora iremos passar para o tema do desenvolvimento comunitário. Apresentaremos a definição dos cinco capitais e das organizações comunitárias, e finalizaremos com uma questão fundamental: a participação da comunidade.

3. DESENVOLVIMENTO COMUNITÁRIO

3.1. DEFININDO DESENVOLVIMENTO COMUNITÁRIO.

Desenvolvimento comunitário pode ser definido como a busca pela melhora da qualidade de vida de uma comunidade através de programas realizados pelos seus próprios moradores. A questão chave que surge quando falamos de desenvolvimento comunitário é a participação dos membros da comunidade, a participação da população que vive em determinada área e seus esforços para melhorar a situação da comunidade em que vivem. O poder de decisão será, assim, passado para as mãos da comunidade.

Comunidade pode ser definida através de três elementos básicos, como foi proposto por WILKINSON, citado por GREEN e HAINES (2002): a) um território ou lugar geográfico; b) organizações sociais ou instituições que promovem interação freqüente entre os membros da comunidade; c) interações sociais em assuntos de interesse comum. É necessário que haja estes três elementos para que possamos definir uma comunidade. Desde modo, o território é fundamental para definirmos uma comunidade, mas seu tamanho e densidade podem variar consideravelmente, dificultando ou facilitando as interações entre os membros do grupo. A existência de instituições locais, como escolas ou mesmo um restaurante, é essencial para que seja criado este senso de comunidade - são espaços de integração entre os membros do grupo, e geralmente representam os objetivos e interesses comuns. E por fim, esta definição sugere que comunidade é um fenômeno que depende de determinadas condições para que haja interação social em busca de interesses comuns.

Organizações são criadas para que os objetivos propostos pelo grupo possam ser alcançados. Essas organizações são chamadas genericamente de organizações de base comunitária, e podem ser divididas em alguns sub-grupos, que serão discutidos mais adiante. As três principais organizações são: corporações de desenvolvimento comunitário (em inglês CDCs – *community development corporations*), corporações de desenvolvimento local (LDCs – *local*

development corporations), e as associações de bairro (*neighborhood associations*).

É importante frisar que muitos dos objetivos dessas comunidades vão além do objetivo apenas econômico, buscando também a melhora do ambiente social e físico em que vivem. Objetivos materiais, portanto, podem nem ser o objetivo principal de uma comunidade, e nem o critério que será utilizado para medir o sucesso dos programas implantados. Muitos outros fatores, como desenvolvimento cultural, melhora na provisão de serviços, programas de habitação e moradia, aumento da cooperação entre os membros da comunidade, desenvolvimento de habilidades e capacidades dentro do grupo, criação de empregos, entre outros, podem ser os fatores que a comunidade busca desenvolver. Porém, é importante notar que muitos desses fatores são considerados fatores de sucesso para uma comunidade porque são vistos como pré-requisitos na busca do sucesso econômico. De qualquer maneira, seja qual for o objetivo da comunidade, modificar o *status quo* é o que move os membros do grupo para a criação desses programas.

A comunidade, seja qual for seu objetivo, está em busca de soluções e alternativas duradouras. Em termos gerais, a comunidade busca combater também problemas maiores e estruturais, como a pobreza, o desemprego crônico, a deterioração da comunidade e a sua dependência. Os programas serão desenvolvidos também visando estes problemas. Para o problema do desemprego, por exemplo, a comunidade buscará desenvolver programas de treinamento e desenvolvimento de capacidades, criando e melhorando empregos dentro da própria comunidade. Geralmente estes problemas estruturais estão interligados, e para que os programas de combate ao desemprego sejam eficazes, a comunidade deverá também melhorar seu ambiente e condições físicas, melhorando sua infra-estrutura. Melhorar o sistema de fornecimento e distribuição de água e transporte, construir creches, melhorar as condições das casas e dos serviços, são todos fatores importantes. Contra a questão da dependência, busca-se passar o controle de muitas pequenas empresas e negócios para as mãos dos próprios moradores.

Não se busca, como pode parecer num primeiro momento, a auto-suficiência da comunidade, já que nenhuma comunidade pode ser considerada como tal no mundo atual. Busca-se uma situação em que a comunidade seja capaz de participar da sociedade e da economia do país de uma maneira mais igualitária e que ela seja mais autônoma em relação à tomada de decisões, sendo capaz de desenvolver programas que beneficiem a comunidade em questão.

3.2. RAÍZES HISTÓRICAS.

Durante a década de sessenta, houve nos Estados Unidos um grande projeto lançado pelo presidente Lyndon Johnson chamado *War on Poverty* (Combate à Pobreza). Este projeto incluía três programas: o Programa de Ação Comunitária (*Community Action Program - CAP*), o Cidades-Modelo (*Model Cities*) e o Programa Especial de Impacto (*Special Impact Program - SIP*), e foi visto como uma mudança qualitativa na forma como o governo lançava medidas de combate à pobreza. Focar programas apenas nos indivíduos da comunidade, como os programas de educação infantil e de adolescentes, não era suficiente, como foi concluído pelo Senador Robert F. Kennedy. Era necessário atacar a pobreza envolvendo esforços direcionados a toda comunidade, e não apenas a indivíduos isolados. E foi este o objetivo do projeto.

Tudo começou com o lançamento pelo Congresso do *Economic Opportunity Act*, em 1964. Na época do lançamento deste ato, cerca de um quinto da população norte-americana vivia em situação de pobreza, e chamava a atenção do governo principalmente os bairros urbanos de população negra. A grande importância deste ato foi a criação, pela primeira vez na história, de um setor do governo responsável pela eliminação da pobreza. Uma agência governamental (*The Office of Economic Opportunity – OEO*) foi criada para colocar em prática as determinações do ato, com o objetivo de mudar o *status quo* da sociedade norte-americana de então, passando a buscar um maior envolvimento das camadas pobres na sociedade americana. Ou seja, houve a busca cada vez mais intensa de um maior envolvimento dos residentes e membros dos grupos beneficiados no

processo de desenvolvimento, condução e administração das atividades e programas.

A busca de um maior envolvimento das camadas mais pobres causou grandes discussões. Primeiramente, porque até então os programas de serviço social eram todos desenvolvidos, implementados e administrados por profissionais específicos de cada área. De modo geral, estes profissionais proviam serviços aos pobres sem que estes tivessem a oportunidade de se manifestar. Não havia a expressão destes indivíduos no que concernia os serviços que seriam desenvolvidos, como seriam implementados, qual a disponibilidade e frequência etc. Ou seja, os maiores beneficiários dos serviços não tinham como se expressar em relação aos planos, idéias e projetos desenhados justamente para eles. Assim, este programa de Combate à Pobreza trouxe aos mais pobres a chance de modificar sua situação, passando a fazer parte do processo decisório.

Deste modo, a primeira consequência foi a reação dos diversos grupos que estavam no poder até então, já que o programa mudava a estrutura básica de poder. A grande questão era como dar voz ativa aos mais pobres sem mudar a estrutura até então vigente, pois aqueles que estavam no poder não estavam interessados em abrir mão deste status. Os mais pobres, se recebessem o controle dos programas, teriam agora também os recursos financeiros provenientes do governo para criar estratégias que poderiam alterar sua situação.

As reações das agências de serviço social não foram diferentes. Este programa foi visto como uma grande ameaça para estas agências, que sempre tinham visto os mais pobres como incapazes de participar dos processos de tomada de decisão. O programa de Combate à Pobreza passou a obrigar as entidades a incluírem em sua diretoria os membros das comunidades para as quais as agências desenvolviam seus programas, ameaçando não enviar recursos se este quesito não fosse obedecido. A prática de apenas profissionais serem responsáveis pelo planejamento, implementação e administração de programas passou a ser vista como ineficaz e também como a grande causa dos serviços não serem apropriados para seus principais beneficiados.

O grande tema do Ato de 1964, popularizado como programa de Combate à Pobreza, foi o envolvimento das camadas pobres no planejamento, implementação, e administração dos programas de serviço social. Como os mais pobres deveriam ser treinados para assumir uma maior representatividade no processo decisório, isso poderia significar a descoberta de novas vocações e possibilidades de carreiras para estas pessoas. Foi por esta razão que este programa representou uma grande ameaça para agências de serviço social, grupos civis e profissionais, instituições religiosas e outras instituições que de certa maneira controlavam a estrutura da sociedade norte-americana (LAUDERDALE e PETERSON, 1971, p. 11). Muitos profissionais alegavam que suas áreas eram demasiado técnicas para serem ensinadas aos mais pobres. Muitos temiam perder seus empregos e sua estabilidade financeira. E muitos outros duvidavam da capacidade dos mais pobres de desenvolver habilidades necessárias para adotar posições decisórias e de comando.

LAUDERDALE e PETERSON (1971) também concluem que o programa Combate à Pobreza significou uma nova visão sobre a sociedade americana. Eles concluem que, em primeiro lugar, este programa questionou a validade de uma sociedade que negava o acesso de um quinto da população a alternativas que poderiam solucionar necessidades cotidianas básicas desta população. Em segundo lugar, este programa acabou por sugerir que agências de serviço social, profissionais e entidades ligadas ao setor estariam direta ou indiretamente colaborando para a criação e manutenção da pobreza, ao negar acesso a determinados serviços. Em terceiro e último lugar, o programa possibilitou uma mudança na situação da população mais pobre através da possibilidade do envolvimento de seus membros no processo decisório, dando a estas pessoas a possibilidade de mudar seu futuro. E todas essas conseqüências acabaram, de certa maneira, por abalar a estrutura geral da sociedade norte-americana.

Porém, de acordo com GREEN e HAINES (2002), parece haver um consenso no sentido de que pelo menos o primeiro projeto, o Programa de Ação Popular (CAPs) dos anos 60, não funcionou como deveria. Muitos fatores parecem

ter agido contra. Os governos federais e locais nunca confiaram totalmente nestes programas, e como consequência, muitos governos locais foram capazes de diminuir o nível de participação popular nos Programas de Ação Comunitária. Os recursos eram limitados e, portanto, não foram suficientes para a magnitude dos problemas. Além disso, com a Guerra do Vietnã, muitos recursos foram direcionados à guerra e não aos programas de combate à pobreza. Assim, pode-se dizer que talvez o programa não tenha sido um total fracasso, mas talvez não tenha tido a possibilidade de demonstrar todo o seu potencial.

O segundo programa, o Cidades-Modelo, estabelecido em 1966, proporcionou meios de melhora nas habitações, no ambiente físico, e nos serviços sociais de bairros de baixa renda. Em muitos aspectos este programa foi como o Programa de Participação Popular no sentido de não ter aberto muito espaço para a participação popular.

Porém, de acordo com os mesmos autores, o terceiro programa, ou Programa de Impacto Especial (SIP), acabou por dar mais ênfase à participação popular que os dois programas anteriores. Foi este programa o responsável por dar verbas às corporações de desenvolvimento comunitário (CDCs) para financiar estratégias de desenvolvimento. Este programa foi iniciado pela visita do senador Robert Kennedy ao bairro de Brooklyn Bedford-Stuyvestan em 1965, visita que acabou por formar a primeira corporação de desenvolvimento comunitário (CDC) do país. O contínuo crescimento destes programas comunitário até hoje sugere que talvez este tenha sido o projeto com maior sucesso a longo prazo dos três projetos iniciais.

3.3. DIFERENTES TEORIAS

Há muitas formas de estudar o desenvolvimento comunitário. Diversos estudiosos do tema desenvolveram diferentes perspectivas e abordagens sobre o tema, buscando uma compreensão mais aprofundada acerca do assunto.

Uma dessas perspectivas foi desenvolvida por LAUDERDALE e PETERSON (1971), em que eles colocam cinco diferentes abordagens que podem

ser utilizadas no estudo de desenvolvimento comunitário. Os autores buscaram apresentar cada uma das abordagens com relação a três variáveis: o foco principal, a metodologia e o potencial de mudança da sociedade. O foco principal foi o estudo do impacto na comunidade, verificando a mudança de padrões anteriormente estabelecidos.

A seguir apresentaremos as cinco abordagens apresentadas por LAUDERDALE e PETERSON (1971), no livro *Community Development*.

3.3.1. O MODELO DA INFUSÃO DE RECURSOS (*The Capital-Infusion Model*)

Esse modelo tenta lidar com os problemas encontrados em uma comunidade através da maciça injeção de recursos - humanos, financeiros, físicos e outros. Ou seja, a busca da solução para determinada comunidade vem do exterior desta, através de grande aplicação de recursos, sendo esses recursos dos mais variados tipos possível.

Esta abordagem busca modificar os aspectos disfuncionais de determinada comunidade através da expansão de sua base de recursos. Isto só será alcançado através da injeção de grande quantidade e variedade de recursos.

Este tipo de abordagem é muito utilizado para o desenvolvimento de comunidades em países subdesenvolvidos. Exemplos desta abordagem são os programas que as Nações Unidas oferecem para países subdesenvolvidos e os programas de ajuda externa dos Estados Unidos.

Em relação ao método utilizado, são os governos dos países beneficiados e algumas instituições que se tornam os veículos para implementação das melhorias, ou seja, utiliza-se estruturas já existentes para a provisão e a implementação dos serviços. Trata-se, assim, de uma perspectiva que busca a cooperação entre os diferentes órgãos e estruturas já existentes. Mesmo assim, geralmente uma nova agência é criada para a implementação de programas complementares.

Esta abordagem também busca o envolvimento dos cidadãos, através do estímulo à participação nos processos de planejamento, implementação, e administração do programa. Muitas técnicas são utilizadas na busca deste

envolvimento, através, principalmente, da busca de uma participação mais democrática dos cidadãos. Práticas democráticas são utilizadas para estimular a população local a aceitar o processo de treinamento, tornando-os capazes de cuidar das demais etapas: planejamento, implementação e administração do programa de recursos complementares. Os moradores das comunidades, então, são vistos como os catalisadores do processo de mudança.

Pode-se resumir esta abordagem em cinco itens:

1. procura distribuir a tecnologia disponível em determinado país para as comunidades mais carentes;
2. os programas são desenvolvidos com base na carência de recursos físicos da população;
3. busca-se o envolvimento da própria comunidade, através da participação dos cidadãos no processo de planejamento, implementação e administração;
4. alguns representantes da comunidade são treinados para desempenhar papéis de liderança;
5. fornece programas de assistência tecnológica para essas comunidades em busca do desenvolvimento das capacidades e habilidades da população local.

O grande problema desta abordagem está no fato de que enquanto os recursos são injetados na comunidade, tudo caminha perfeitamente. Porém o quadro inverte-se quando os recursos param de ser enviados, já que a comunidade continua sendo parte de um sistema disfuncional, de uma estrutura problemática. Isso ocorre porque são feitas poucas mudanças no nível organizacional da sociedade. Ou seja, as pessoas da comunidade por mais que participem do processo de planejamento, implementação, e administração, não participam do processo da tomada de decisões. E desta maneira a hierarquia do poder continua a mesma, mantendo o status quo original. Pouca mudança é feita na estrutura de organização da sociedade, o que dificulta o desenvolvimento de mudanças quando não há mais recursos provenientes do exterior da comunidade,

já que pouca ou nenhuma mudança foi feita no sistema de poder e de tomada de decisão.

3.3.2. O MODELO DA DINÂMICA DE GRUPO E DE LIDERANÇA (*The Leadership-Group Dynamics Model ou Leadership and Group Dynamics Model*)

Esta segunda abordagem talvez seja a mais utilizada entre todas as abordagens apresentadas. É a abordagem utilizada por agentes sociais, igrejas, psicólogos, grupos civis, indústrias e outros indivíduos. Busca-se o desenvolvimento de lideranças e experiências comunitárias para facilitar o progresso da comunidade. Através de métodos de desenvolvimento de liderança, este modelo busca mudar os aspectos disfuncionais de uma comunidade.

As pessoas e grupos envolvidos neste modelo vêem as relações humanas, e conseqüentemente a própria comunidade, como um processo de amadurecimento. Problemas na comunidade, desta maneira, são vistos como uma falha no processo de amadurecimento, e podem ser superados através das mudanças nas relações humanas ou na dinâmica do grupo. A dinâmica do grupo é vista como um meio de desenvolver e buscar objetivos comuns da comunidade, colocando em segundo plano a busca dos objetivos individuais. Além disso, o desenvolvimento do grupo deve ser visto como uma arma para a redução de tensões internas da comunidade e para uma maior socialização entre seus membros.

A experiência de grupo é vista, teoricamente, como a fonte de estímulo para os indivíduos desenvolverem modelos de comportamento que irão permitir que os problemas e disfunções da comunidade sejam superados. Desenvolvem-se os indivíduos através de experiências de grupo. Dentro desta mesma perspectiva, é importante desenvolver líderes para ligar a comunidade com os demais grupos da sociedade, principalmente aqueles que estão ligados aos processos de tomada de decisão. Deste modo, acredita-se que os recursos presentes na comunidade são suficientes para a resolução das necessidades humanas básicas, e que os problemas e disfunções presentes são o resultado de experiências de grupo ineficientes e incapacidade ou inadequação das lideranças.

Como no modelo anterior, este também apresenta seus problemas. A primeira crítica a este modelo é justamente a mesma crítica ao modelo anterior: a falha do modelo em modificar a estrutura e organização do status quo. Ou seja, há uma mínima possibilidade de que a situação da comunidade seja transformada apenas através do desenvolvimento de experiências comunitárias e de grupo, e do desenvolvimento de lideranças. Deste modo, sem que o processo decisório e a estrutura de poder da sociedade sejam modificados, não há um desenvolvimento mais profundo na estrutura da comunidade em questão.

3.3.3. MODELO DA COORDENAÇÃO DOS SERVIÇOS (*The Service-Coordination Model*)

Este modelo busca a identificação das necessidades da comunidade e dos recursos disponíveis na própria comunidade para superar estas dificuldades. É um modelo amplamente utilizado por agentes de serviço social que agem como coordenadores do processo. Busca-se a solução dos problemas apresentados na comunidade através dos próprios recursos pertencentes à comunidade e também através do desenvolvimento de recursos complementares. São indivíduos com amplo treinamento na identificação de problemas e recursos, que irão ser a peça-chave neste processo de ligação entre os recursos que a comunidade já tem com os que ela ainda precisa desenvolver.

Este agente social irá fazer esta ligação através de um processo que envolve a própria comunidade. A participação dos moradores é essencial para identificar as necessidades, estabelecer os objetivos, identificar os recursos disponíveis, desenvolver um programa, planejar os passos que deverão ser tomados e administrar o projeto. Através da participação da comunidade, busca-se:

1. o desenvolvimento das pessoas da comunidade, através de uma melhor utilização dos recursos;
2. motivação da comunidade em busca de uma maior participação dos indivíduos;
3. melhoria da comunicação e entendimento dentro da comunidade.

O principal objetivo deste modelo é a coordenação dos recursos já disponíveis com o desenvolvimento de novos recursos, para a superação dos problemas e necessidades da comunidade. Os moradores são encorajados a participar deste processo, que será coordenado por um profissional.

Assim como as duas teorias anteriores, esta parece não ter grande impacto na estrutura da sociedade e, portanto, o modelo de organização e poder continuará o mesmo.

3.3.4. O MODELO DO GRUPO DE PRESSÃO (*The Pressure Group Model*)

Este quarto modelo é muito utilizado por sindicatos, grupos de defesa dos direitos humanos e grupos de protesto. Seu principal objetivo é tentar modificar a estrutura da sociedade, uma estrutura, que de acordo com este modelo, torna impossível a superação das necessidades humanas básicas. Esta abordagem, portanto, foca-se justamente numa questão que os demais modelos não conseguem modificar ou superar.

Busca-se a formação de um grupo coeso e orientado para a ação. Uma das técnicas utilizadas por estes grupos é a clarificação dos problemas atuais da sociedade e busca de suas origens, principalmente com relação à exploração de classes. Depois que o problema foi explicado e clarificado, as pessoas interessadas se unem ao grupo, formando-se um núcleo que irá desenvolver os futuros planos de ação. Só depois que um grupo coeso é formado, é que a ação é possível. Estratégias são desenvolvidas pela população local para poder pressionar os grupos responsáveis pela tomada de decisão. Estas pressões podem adquirir diferentes formas, como boicotes a estabelecimentos comerciais e determinados negócios, boicotes a instituições de ensino e agências de serviço social existentes, demonstrações de protesto e protestos políticos, e muitos outros. O objetivo destas ações é de fazer uma pressão negativa contra os grupos em posições de comando, para que seus desejos e reivindicações sejam atendidos.

Geralmente, a formação destes grupos de pressão parte das seguintes suposições:

1. a população local está interessada em resolver seus próprios problemas;
2. organizações locais podem ser utilizadas para cumprir os planos de ação;
3. o planejamento da ação deve envolver todas as necessidades da comunidade;
4. sociedades democráticas irão responder às pressões;
5. desenvolvimento de lideranças locais é uma forma efetiva de mudança;
6. a população local deseja traçar seus próprios caminhos;
7. os planos de ação podem ser auto-sustentados uma vez que foram iniciados.

Basicamente, este modelo acredita que os problemas e disfunções de uma determinada comunidade podem ser superados através do engajamento da população em grupos que irão pressionar os responsáveis pelas tomadas de decisão em busca de uma mudança da organização da comunidade e nos padrões estruturais da sociedade. Este objetivo só será atingido se os moradores da comunidade se organizarem em grupos de ação coesos, orientados para objetivos específicos. A chave de sucesso para este modelo está no envolvimento da população local.

Críticos deste modelo consideram que, embora esta abordagem busque atacar os pontos mais críticos da sociedade, sua principal falha está no mecanismo de envolvimento da população local. Os mecanismos de envolvimento geralmente são atribuídos ao acaso e refletem relações de curto prazo. Nenhuma base concreta é desenvolvida para o longo prazo, que faria com que o grupo de pressão sobrevivesse por um maior período de tempo. Desta maneira, este modelo consegue efeitos de curto prazo na organização da comunidade, porém falha na busca por mudanças duradouras e de longo prazo.

3.3.5. O MODELO DO GRUPO NATURAL (*The Natural Group Model*)

O Modelo do Grupo Natural foca-se nos padrões de organização das comunidades e nações que impedem a superação das necessidades humanas

básicas. A partir desta perspectiva, este modelo se parece com o modelo anterior, o Modelo dos Grupos de Pressão, com a vantagem de que o Modelo do grupo Natural busca superar a principal falha do modelo anterior, criando um grupo de ação mais coordenado e duradouro. Assim, este modelo busca um desenvolvimento mais a longo prazo, maximizando os esforços de mudança social.

É um processo que busca transformar as relações naturais existentes entre as pessoas com necessidades básicas insatisfeitas, num grupo de ação coeso e duradouro.

3.4. OS CINCO CAPITAIS

GREEN e HAINES (2002), no livro *Asset Building and Community Development*, propõem examinar o desenvolvimento comunitário através do que eles chamam de capitais. De acordo com os autores, há cinco formas de capital presentes numa comunidade: o humano, o social, o físico, o financeiro e o ambiental. Estes atributos são tratados como capitais pois se forem feitos os devidos investimentos nestas áreas, poderá ser observada uma grande melhora na qualidade de vida da comunidade.

3.4.1. CAPITAL HUMANO.

O capital humano são as habilidades e aptidões dos trabalhadores de determinada área, e o impacto destas na produtividade. De maneira geral, essas habilidades podem ser definidas como: a formação escolar de maneira geral, capacidades relacionadas ao mercado de trabalho, capacidade de liderança, desenvolvimento artístico, e outras experiências individuais.

O investimento no capital humano não busca somente a garantia de um trabalho bem-remunerado para os moradores de determinada região. Ele se relaciona a outros aspectos mais gerais da qualidade de vida das pessoas. Porém, é importante entender que uma força de trabalho bem treinada e capacitada é um

pré-requisito fundamental para o desenvolvimento econômico nas sociedades modernas.

Organizações de base comunitária (CBOs - *community based organizations*) são de extrema importância neste ponto, pois são capazes de promover redes de integração entre os empregados, os empregadores e os “treinadores” (trainers). Elas podem agir como importante fonte de informação entre os diversos atores e instituições envolvidos no desenvolvimento da força de trabalho. CBOs, assim, podem superar os muitos obstáculos que os empregados, empregadores e instituições de treinamento enfrentam para desenvolver as forças de trabalho. Aumenta-se o fluxo de informação e reduzem-se os custos e riscos de treinar os trabalhadores, dividindo estes custos entre as diversas organizações participantes.

De maneira geral, as CBOs responsáveis pelo desenvolvimento das forças de trabalho tem três funções básicas: melhorar habilidades específicas para determinados empregos, dar assistência e conselhos relacionados à procura por empregos e facilitar o acesso a empregos através do estabelecimento de relações com os empregadores e fornecimento de informações sobre oportunidades de trabalho.

Em muitas comunidades, um dos grandes problemas está em relacionar a oferta e a demanda por trabalho. Em muitas, há uma grande massa de trabalhadores desempregados ou sub-empregados, incapacitados de entrar no mercado de trabalho. Em muitas outras, há muitas empresas que não conseguem encontrar trabalhadores com as habilidades e o treinamento exigido. As soluções apresentadas pelo governo ou pelo próprio mercado em relação aos programas de treinamento parecem ser insuficientes e limitadas. CBOs seriam a melhor alternativa para este problema, pois são capazes de desempenhar um papel mais completo nas comunidades de baixa renda. São elas que possuem o conhecimento das capacidades dos trabalhadores de determinada comunidade e são elas que também sabem das necessidades dos empregadores locais. São também as CBOs que conseguem detectar os demais problemas que podem

influenciar no mercado de trabalho local, como a falta de creches infantis e problemas de transporte.

3.4.2. CAPITAL SOCIAL

Os cientistas sociais consideram as relações e laços sociais existentes numa comunidade como sendo uma forma de capital. Este capital, o capital social, facilita a ação coletiva nas comunidades, pois é capaz de mobilizar os residentes de uma comunidade em busca de objetivos comuns, o que acaba por afetar o sucesso ou não de determinados projetos. Muitas pessoas só se envolvem em organizações comunitárias pois seus vizinhos assim fizeram ou porque gostariam de conhecer novas pessoas.

O capital social é considerado um capital que influencia diretamente o desenvolvimento das demais formas de capital de uma comunidade (humano, físico, financeiro e ambiental). Afeta também o bem-estar individual de seus moradores, através dos efeitos na saúde e felicidade das pessoas, na segurança do bairro, na educação e no bem-estar das crianças (PUTNAM, citado por GREEN e HAINES, 2002, p. 101).

As relações e redes sociais de uma pessoa são uma forma de capital justamente porque exigem investimento de tempo e energia, com a garantia de que os indivíduos podem contar com este recurso se precisarem. Ou seja, quanto mais os indivíduos investirem nestas relações, mais benefícios terão no futuro.

3.4.3. CAPITAL FÍSICO

O capital físico pode ser definido como os edifícios (casas, prédios, casas de comércio, indústrias...) e a infra-estrutura (acesso à água, estradas, esgoto...) de determinada região. Quando uma pessoa constrói ou compra uma casa, ela está fazendo um investimento, e espera que haja um retorno a este investimento, qualquer que seja o seu objetivo - vender a casa ou nela viver. A palavra-chave quando tratamos de capital físico é a imobilidade.

CBOs atuam em muitas comunidade através de programas de habitação. O fato de que essas organizações geralmente atuam em áreas com quadros de desemprego, crime, pobreza, e outros fatores adversos, combinando programas de moradia e habitação com outros programas como treinamento profissional, recreação infantil, saúde e outros, demonstra que as CBOs estão atuando de forma a impactar de maneira significativa na qualidade de vida das comunidades.

3.4.4. CAPITAL FINANCEIRO

Em geral, as comunidade carentes têm dificuldade de acesso a recursos financeiros. Por causa deste difícil acesso, muitas comunidades estão desenvolvendo instituições de crédito alternativas, como por exemplo as “community development credit unions, community development banks, revolving loan funds” entre outros, para suprir esta necessidade de crédito.

Muitas vezes os recursos das famílias são utilizados de maneira equivocada. Na maioria das vezes, por exemplo, o dinheiro das famílias é depositado em instituições que utilizarão o dinheiro para investir em outras áreas, e não na comunidade. O grande problema é que o dinheiro poupado pelas famílias deveria ser investido na própria comunidade, e não fora dela – porém, na maioria das vezes, depositar o dinheiro fora da comunidade traz maiores retornos financeiros. As instituições de crédito alternativas buscam reinvestir o dinheiro das famílias nas próprias comunidades, para promover seu desenvolvimento. Estas instituições, como as instituições tradicionais, também buscam lucros, mas com o objetivo primeiro de investir na comunidade que nela deposita seus recursos. Ou seja, estas instituições buscam balancear os objetivos financeiros com os objetivos sociais.

Assim como nos outros capitais, há uma forte relação entre o capital financeiro e os demais. Por exemplo: um grande esforço destas instituições financeiras alternativas tem sido promover habitações a preços acessíveis.

Muitas estratégias podem ser adotadas pelas comunidades para desenvolver um mercado de crédito local. As mais comuns são:

- *Criar "Community development financial institutions":*
CBOs podem desempenhar um papel fundamental na criação de instituições de crédito locais. Muitas destas instituições poderiam ser operadas por CBOs, mas estas necessitariam, em alguns casos, de assistência técnica ou financiamento externo.
- *Pressionar as Instituições de Crédito local para servir a comunidade:*
É necessário que as CBOs pressionem as instituições para que a comunidade seja atendida. Muitas vezes é preciso um esforço centralizado e muito bem organizado para que estas reivindicações sejam atendidas, mas cada vez mais instituições se mostram interessadas em ajudar as comunidades.
- *Utilizar mercados de Crédito informais*
Muitas comunidades estão obtendo um grande sucesso na promoção de mercados de crédito informais para atender às necessidades locais. CBOs podem desempenhar um papel fundamental na ligação entre os interessados em emprestar dinheiro e o capital disponível.
- *Identificar fontes de crédito externas*
Muitas pessoas conseguem obter crédito na própria comunidade. Mas muitas vezes, pessoas que possuem uma necessidade específica podem se beneficiar de instituições externas para obter os recursos. CBOs podem ser um importante intermediário entre essas pessoas ou empresas com as devidas instituições.

Apesar das soluções apresentadas pelas agências governamentais e pelo mercado não serem suficientes e adequadas para os problemas de acesso ao crédito das comunidades, a experiência nos Estados Unidos demonstra que essas instituições alternativas também não são na sua totalidade eficientes, e tem impacto muito limitado nas comunidades. Apesar de muitas vezes trazerem recursos para as comunidades carentes, essas instituições estão longe de resolverem os problemas de acesso ao crédito. Muitas não conseguem se manter de maneira independente, tanto técnica quanto financeiramente.

detalhadamente cada uma delas, numa abordagem utilizada por GREEN e HAINES em *Asset Building and Community Development*.

3.5.1. CORPORAÇÕES DE DESENVOLVIMENTO COMUNITÁRIO (CDCs)

Pode-se considerar que a origem destas organizações está no Programa de Combate à Pobreza, lançado nos Estados Unidos na década de 60 e discutido no item: "Raízes Históricas". Hoje em dia, há mais de 2000 CDCs nos Estados Unidos.

Uma CDC é uma entidade sem fins lucrativos, que beneficia uma comunidade de baixa renda e é controlada por membros da própria comunidade. Seu principal objetivo é o de servir as comunidades carentes e desenvolver seus habitantes. Assim, as CDCs são criadas com o objetivo de serem controladas pela própria população local. Porém, há um grande espaço para discutir se a população local realmente tem controle sobre essas corporações. Por mais que os diretores da corporação sejam membros da comunidade, isso em nada garante que a comunidade inteira estará sendo representada, tema que será discutido no próximo item.

As principais atividades destas corporações são referentes à habitação e moradia, desenvolvimento de negócios e empresas e desenvolvimento do comércio e indústria. Dentre estas três atividades, porém, a mais popular, de acordo com dados dos Estados Unidos, é concernente à moradia e habitação. Há muitos motivos para isso: primeiramente, moradia é uma necessidade básica que nem sempre os habitantes têm garantido; em segundo lugar, com uma casa própria, os moradores se sentem mais estimulados a desenvolver as outras duas atividades, ou seja, se sentem mais estimulados a abrir seus próprios negócios e pequenas empresas; em terceiro lugar, esta atividade é a que oferece menor risco para seus financiadores, geralmente agências do governo local ou federal.

As CDCs são dependentes de recursos externos para se desenvolverem. CDCs tornam-se, assim, dependentes de inúmeras instituições externas, geralmente o governo local ou federal e bancos e fundações, para a provisão dos recursos necessários para o desenvolvimento de suas atividades. Essas agências

são de vital importância para essas corporações, pois são elas que proporcionam os recursos técnicos e financeiros para as CDCs. Por outro lado, as CDCs algumas vezes reclamam que essas instituições acabam por pressionar as corporações na busca de resultados econômicos, deixando em segundo plano a questão do desenvolvimento da capacidade local, o que acaba por criar focos de tensão.

CDCs proporcionam muitos benefícios para o desenvolvimento da comunidade e seus membros. As CDCs se dizem responsáveis por um desenvolvimento completo da comunidade, já que oferecem uma ampla variedade de atividades que varia desde desenvolvimento econômico e físico, até a provisão de atividades artísticas e culturais. Em segundo lugar, essas corporações têm o conhecimento técnico necessário para superar os problemas e necessidades dessas comunidades. Em terceiro lugar, as CDCs são, geralmente, menos burocráticas e, portanto mais eficientes e apropriadas que agências do governo que desempenham as mesmas funções. E por último lugar, CDCs são especiais por adaptarem-se às necessidades e deficiências apontadas pelos próprios membros da comunidade local.

Debates e Críticas referentes às CDCs

STOECKER, citado por GREEN e HAINES (2002), levantou diversas questões sobre a habilidade destas organizações em lidar de maneira adequada com os limites que o capitalismo impõe para entidades sem fins-lucrativos. Ele coloca que as CDCs de hoje defendem abertamente o livre mercado, ao invés de questioná-lo, como faziam no passado. Muitas corporações, por serem altamente dependentes de ajuda externa, acabam sendo pressionadas para desenvolver projetos lucrativos que muitas vezes não estão relacionados com as necessidades básicas da população local. Em particular, se as corporações estão diretamente ligadas ao governo federal por serem dependentes dos recursos provenientes deste, é muito improvável que elas questionem as políticas e ações governamentais, não questionando também problemas estruturais da sociedade.

Por outro lado, muitos estudiosos ainda defendem as CDCs como entidades fundamentais para o desenvolvimento das comunidades. Muitas entidades continuam a questionar políticas adotadas pelo governo e buscam uma melhora na organização atual da sociedade.

Muitas críticas são feitas a estas corporações. Criticam-se seu foco na habitação e moradia, sua forma de atuação e a forma como suas atividades são planejadas e implementadas, entre outros. De qualquer maneira, apesar das inúmeras críticas, CDCs parecem contribuir para o desenvolvimento local, de uma maneira ou de outra. Há, nos casos de sucesso, o desenvolvimento da comunidade, o desenvolvimento de habilidades dentro da comunidade, e, principalmente, há a provisão de serviços e atividades que não poderiam ser desenvolvidos por agências com fins-lucrativos.

3.5.2. CORPORAÇÕES DE DESENVOLVIMENTO LOCAL (LDCS)

Uma das diferenças entre esse tipo de corporação e as CDCs está no fato de que apesar da maioria das LDCs serem entidades sem fins lucrativos, há a possibilidade delas serem entidades com fins lucrativos. A maioria das LDCs nos Estados-Unidos é de pequeno porte, com um orçamento anual médio de US\$150.000,00, sendo que cerca de 60% de seus recursos provêm do governo, seguido de recursos privados e por último de empréstimos e subvenções. Estes dados são referentes a uma pesquisa feita nos Estados Unidos, no ano de 1999, por Green, Sullivan e Dunn.

Os membros da comunidade local que participam do conselho das LDCs parecem ter menos representatividade em comparação com as CDCs. Pelo seu caráter de orientação financeira, as LDCs geralmente não se ocupam de atividades típicas das CDCs como moradia e serviços sociais. As principais atividades das LDCs são: empréstimos de baixo custo, subvenções (*grants*) e concessões de terras ou *land write-downs*. Mas as LDCs podem oferecer uma ampla variedade de serviços, como empréstimos a pequenas empresas, atividades de desenvolvimento econômico, desenvolvimento de parques industriais, coordenação de projetos de restauração histórica, entre outros.

Nos Estados Unidos, a maioria das LDCs foi criada a partir dos anos 90, mas não há um registro efetivo de quantas corporações existem no país. John Levy, citado por Haines e Green, estima que no final da década de 80 havia cerca de 15.000 entidades desta categoria nos Estados Unidos, e provavelmente elas estão sendo criadas numa taxa muito mais elevada hoje em dia.

De maneira geral, as LDCs obtêm mais sucesso que os governos locais em se tratando de gerar mais empregos e renda para as comunidades, mas as LDCs geralmente falham na questão de reter empresas nas comunidades. Mesmo assim, as LDCs são mais eficientes que o governo na promoção de desenvolvimento econômico das comunidades e na criação de empregos e de pequenas empresas.

As LDCs oferecem diversas vantagens em relação aos governos locais, na questão do desenvolvimento econômico local, por diversos motivos. Em primeiro lugar, as LDCs concentram em um só lugar todas as informações e recursos necessários para as empresas. Em contrapartida, esse serviço, quando oferecido pelo governo, é dividido por diversas agências e departamentos, dificultando o acesso à informação e assistência. Em segundo lugar, LDCs geram relações mais duradouras entre o setor empreendedor da comunidade e os agentes da corporação, relação responsável por uma maior aproximação aos reais interesses da comunidade. E finalmente, as LDCs podem oferecer diversos serviços que agências governamentais estariam proibidas de fazer, como arrendar propriedades para pequenos negócios. Assim, as LDCs se tornam uma forma legal para suprir estas reivindicações da população.

3.5.3. ASSOCIAÇÕES DE BAIRRO (*Neighborhood Associations*)

LOGAN e RABRENOVIC, citados por GREEN e HAINES (2002), definem associações de bairro como organizações civis orientadas a manter ou melhorar a qualidade de vida em uma área residencial geograficamente delimitada. Seu período de maior crescimento, nos Estados Unidos, foi nas décadas de 70 e 80.

A maiorias destas associações são criadas como resultado de um problema ou evento específico, sendo a causa mais comum as disputas acerca de

desenvolvimento comercial ou industrial, tipicamente envolvendo questões de rezoneamento de propriedades de uso residencial para uso não-residencial. Mesmo assim, por mais que sejam criadas a partir deste evento específico, a maioria destas associações acaba por se envolver em outras atividades, como segurança, bens e serviços públicos (parques, ruas, coleta de lixo, etc), estilo e qualidade de vida e desenvolvimento local.

De maneira geral, as organizações de bairro tendem a ser menos formais e mais especializadas que os dois modelos anteriores, as LDCs e as CDCs. Além disso, seu foco principal está na organização da comunidade e não em seu desenvolvimento. Os governos locais são apoiadores da criação das associações de bairro, e pode-se criar laços entre essas organizações e o governo. Por outro lado, os governos não estão dispostos a dar muita autoridade, poder e recursos para estas associações.

3.6. PARTICIPAÇÃO DA COMUNIDADE

Se uma das questões mais importantes quando tratamos da questão do desenvolvimento comunitário é a participação popular, é preciso verificar até que ponto os membros da comunidade realmente estão participando da tomada de decisão.

O termo desenvolvimento comunitário e a ênfase num território específico remetem à idéia de que todas as pessoas envolvidas na comunidade terão automaticamente o direito a participar da organização local. Na realidade isto não ocorre, e nunca ocorreu. Participação e, portanto, controle, não são direitos automaticamente adquiridos apenas pela questão da moradia. Geralmente quem controla a organização é um grupo de diretores, moradores do bairro, que exercerão maior influência e terão maior poder de decisão. Geralmente os membros e os diretores da organização surgem dentre os moradores mais ativos da comunidade e, simultaneamente, dentre os mais bem posicionados economicamente. Ou seja, são os membros mais ativos da camada econômica mais alta da comunidade. Mesmo assim, a diferença econômica entre estas

pessoas e os demais moradores da comunidade não é gritante, nem representa uma grande disparidade. Sendo assim, a diretoria destas organizações obviamente contém uma proporção muito maior de pessoas mais pobres e com menor grau de educação do que organizações e instituições tradicionais.

Geralmente estas pessoas tendem a ser os formadores de opinião da comunidade. A maioria desses membros tem experiência anterior de trabalho, em diversos tipos de atividades. Não são especialistas em questões econômicas, escolhidos para desempenhar funções altamente técnicas e de alto grau de conhecimento; são pessoas ativas e conscientes da situação em que se encontra a comunidade, que acima de tudo escolheram continuar vivendo nestas áreas carentes e tentar modificá-las em busca de um maior desenvolvimento da comunidade.

Mesmo sendo considerada a "elite" da comunidade em que vivem, estes membros e diretores ainda refletem os interesses da comunidade, já que eles próprios habitam na área em questão.

Com o fim da Parte I, esperamos ter apresentado os principais conceitos teóricos referentes ao Terceiro Setor e suas relações com o Estado e a sociedade civil. Agora passaremos ao estudo de casos: o primeiro deles tratará de uma experiência brasileira e o segundo de uma experiência canadense. Antes das apresentações dos casos, iremos colocar algumas informações importantes referentes ao Terceiro Setor no Brasil e no Canadá.

PARTE II – ESTUDOS DE CASO

4. EXPERIÊNCIA BRASILEIRA

4.1. TERCEIRO SETOR NO BRASIL

Neste ano de 2001, Ano Internacional do Voluntário, muitos estudos têm sido feitos com relação ao Terceiro Setor. Um importante trabalho publicado este ano, o Guia da Filantropia 2001, mostra que o trabalho voluntário no Brasil cresceu 42% em dois anos, se considerarmos as 400 maiores entidades beneficentes brasileiras. Em dezembro de 1997, essas organizações contavam com a ajuda de 181 mil voluntários. Em dezembro de 1999, esse número subiu para 258 mil. O número de beneficiados diretos, por sua vez, foi de 9,1 milhões para 12, 2 milhões de pessoas no mesmo período, apresentando um aumento de 34%.

Cerca de 19 milhões de adultos brasileiros dedicam parte de seu tempo para causas voluntárias, o equivalente a 22,6% da população acima de 18 anos. Mas não é só o volume das pessoas envolvidas que merece destaque; o perfil do voluntário e as características do trabalho voluntário estão mudando e as empresas começam a olhar este setor com mais atenção.

Porém há ainda muitas falhas e deficiências que precisam ser reparadas. Um grave problema no Brasil, por exemplo, é que grande parte das associações voluntária concentra-se no eixo Rio-São Paulo. Por mais que o Terceiro Setor venha se desenvolvendo em muitas regiões do Brasil, este eixo continua a acumular a maior parte das entidades, herdando as distorções existentes no país. Stephen Kanitz, coordenador do Guia da Filantropia 2001, disse em reportagem à Folha de São Paulo: "Com esta onda de responsabilidade social, as empresas estão abrindo suas próprias ONGs por causa do marketing que isto gera. A empresa tende a investir nos bolsões de pobreza em volta de sua fábrica. Isso é

louvável, mas tem a desvantagem de, dessa forma, a filantropia acabar sendo tão mal distribuída quanto a renda no Brasil". (Folha de São Paulo, 1º de abril de 2001). Para Kanitz, essa distorção poderia ser resolvida se as organizações fossem maiores e atuassem em mais estados, pois os recursos seriam captados em São Paulo e investidos nos outros estados.

Na verdade, este fato só vem a confirmar o que colocamos em capítulos anteriores, de que o setor privado voluntário é mais forte onde a sociedade civil conseguiu se organizar de maneira mais eficiente e dinâmica. Para isso, é preciso que a população seja mais escolarizada e mais consciente de seu papel.

Apesar do seu crescimento nos últimos anos, o Terceiro Setor no Brasil ainda precisa desenvolver-se e melhorar seu desempenho e atuação. Para fazermos uma comparação, a quadragésima maior empresa brasileira gasta cerca de R\$201 mil por ano; nos Estados Unidos, uma entidade na mesma posição gasta cerca de U\$ 8 milhões.

Muitas pessoas defendem a criação e consolidação de grandes entidades do Terceiro Setor. Porém, uma grande fusão entre as entidades poderia causar a desfiguração do trabalho de pequenas organizações não-governamentais, mais presentes em municípios menores e mais pobres, de acordo com Wanda Engel, secretária de Assistência Social do governo federal. Wanda coloca: "Essas fusões podem levar à pulverização de pequenas ONGs. É preciso que haja um fortalecimento delas, principalmente das que têm base comunitária. Ações desenvolvidas pela população da própria comunidade têm mais impacto".

Muitas das características que o setor apresenta hoje é o resultado do passado histórico, não só do Terceiro Setor, mas também do Brasil. Muitas das relações existentes hoje em dia são resultado do nosso passado permeado por relações clientelistas, por laços paternalistas e pelas relações de trabalho e produção dominantes na época.

Iremos fazer uma breve resumo do desenvolvimento do Terceiro Setor no Brasil ao longo dos anos. Faremos a análise de alguns pontos fundamentais para a compreensão do Terceiro Setor no Brasil de hoje, como o passado histórico, a questão da urbanização e a filantropia empresarial.

4.1.1. HISTÓRICO

O Histórico do Terceiro Setor no Brasil foi feito com base no estudo de Leilah Landim, no livro *Para Além do Mercado e do Estado: Filantropia e Cidadania no Brasil*).

O Brasil, no período colonial, era dominado basicamente pelos seguintes papéis sociais e cenários: escravos, homens livres, Igreja Católica e uma sociedade civil de perfil patriarcal e autoritário. Importante lembrar que os homens livres dependiam de relações clientelistas para sobreviver, onde havia, individualmente, a troca de proteção e favores por lealdade e serviços.

A lógica dominante pode ser definida como segue:

"A assistência à população esteve marcada pela lógica da autoridade tradicional, onde cabe aos 'senhores' a iniciativa de proteção aos 'pobres', segundo sistema hierárquico de dominação e lealdade" (LANDIM, 1993, p. 16).

Neste período já havia instituições encarregadas de assistência social, do ensino e da saúde, sempre controladas ou ligadas à Igreja Católica, que teve papel fundamental neste período com relação às obras assistencialistas e de caridade. O ensino oficial, por exemplo, só foi regularizado no final do século XVII e início do século XVIII, já que havia pequeno espaço para educação numa sociedade escravista.

Um tipo de instituição típica deste período é a confraria, em que havia a participação de leigos no catolicismo tradicional. Essas organizações ofereciam serviços para seus membros e também mantinham casas de caridade e asilos. Mas, até então, não havia presença muito forte de organizações civis consolidadas.

Podemos citar dois fatores fundamentais que impediam o favorável desenvolvimento de associações civis: o escravismo e a fragmentação regional.

Ambos os fatores acabavam por impedir a correlação entre mercado-cidadania-nação.

É somente no fim do século XIX que as associações voluntárias conseguiram maior destaque, principalmente através das sociedades beneficentes de auxílio mútuo e dos primeiros sindicatos.

Até 1930, o Brasil foi dominado pela lógica do coronelismo, sistema que se baseia em hierarquias e lealdades regionais, e que funciona basicamente da troca de favores políticos através de laços de parentesco.

O Brasil entra no século XIX com um sistema educacional praticamente inexistente e um sistema de saúde precário. No início do século seguinte, quebra-se a simbiose entre Igreja-Estado e o Estado passa a buscar os recursos técnicos e humanos necessários para assegurar os serviços públicos, que antes eram dominados pela Igreja Católica. Do outro lado, a Igreja, para se restabelecer, acaba por fundar escolas, hospitais, e obras pias e caritativas, com recursos provenientes, basicamente, dos fiéis. Apesar desta nova divisão, a Igreja Católica passou a colaborar profundamente com o Estado, criando-se uma relação de cooperação entre eles.

O Estado passou a intervir amplamente na economia e na sociedade. É justamente a partir de 1930 que houve a expansão do Estado no financiamento e na prestação direta de serviços em diversas áreas, como educação, saúde e cultura. Sua presença acaba por ser exacerbada através da consolidação da legislação previdenciária e trabalhista.

Os sindicatos, por exemplo, passaram a ser legalmente atrelados ao Estado, através do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio. Passou a haver uma ambiguidade entre o público e o privado, ou seja, entre o controle estatal e o controle pelas bases de trabalhadores. Já em relação às organizações privadas sem fins lucrativos, o Estado passou a ser responsável pelo financiamento e pela prestação direta de serviços, através, por exemplo, de isenções, incentivos fiscais, e financiamento para escolas, hospitais, e obras sociais ligadas à Igreja.

Neste período, com o advento da imigração, muitas entidades também foram fundadas por estrangeiros ou imigrantes. Muitos hospitais, como, por

exemplo, o Hospital Sírio Libanês em São Paulo, e muitas escolas são deste período.

Com o início do regime militar, houve uma redefinição das relações entre Estado e sociedade. Entre os fatores que contribuíram para esta redefinição podemos citar: a modernização acelerada da sociedade, a mudança nas políticas sociais governamentais, a presença de novos atores na cooperação não-governamental e a transformação da relação Igreja-Estado.

Com o regime autoritário, organizações e movimentos sociais foram reprimidos, situação que se agravou em 1968 com o endurecimento do regime.

As políticas sociais do período militar passaram por uma modernização administrativa e centralização política. Houve a organização de sistemas nacionais públicos ou regulados pelo Estado na área de bens e serviços sociais básicos, que acabou por superar a falta de coordenação e fragmentação dos períodos anteriores. Aumentou-se, assim, a intervenção estatal na área social. Houve também o aumento das privatizações, fazendo com que o setor empresarial crescesse, mas sem o devido acompanhamento e crescimento do setor sem fins lucrativos.

Em relação ao ensino, houve o aumento da rede pública de primeiro grau, e um alto nível de privatização nos ensinos pré-escolar, de segundo grau e universitário. Muitas organizações que surgiram neste período registraram-se como entidades sem fins lucrativos, por falta de uma fiscalização mais severa do Estado e ausência do controle público. O grande problema é que essas organizações, apesar de terem esta classificação, funcionam até hoje como empresas, gerando grandes fortunas para os seus administradores.

Em relação à Igreja Católica, pode-se dizer que em 1960 a Igreja passou por uma reformulação, uma renovação, buscando maior engajamento social e político. É neste cenário que surge a JUC (Juventude Universitária Católica) e a JOC (Juventude Operária Católica). Na verdade esta redefinição foi interrompida pelo momento do golpe, mas continuou se desenvolvendo mesmo durante o regime. Apesar de ter apoiado o regime militar no seu início, a Igreja passou por uma redefinição interna, em que se criaram entidades e pensamentos contrários

ao regime, como a Teologia da Libertação e as CEBs (Comunidades Eclesiais de Base).

Por fim, em relação às associações civis, muitas se formaram ainda durante o período militar, com posições distantes e muitas vezes contrárias ao regime. Muitas organizações se afastaram do apoio empresarial e governamental, aproximando-se do apoio não-governamental internacional. Muitas ONGs acabaram por colaborar ativamente com o processo de redemocratização, devido ao direcionamento político de suas atividades. Neste momento, as associações de assistência social, marcadas pela religião e por relações clientelistas e de dependência, acabaram por diferenciar-se profundamente das ONGs, chegando a criar uma situação de tensão entre elas.

A atividade associativa ganha um real impulso dos anos 70 para cá, desenvolvimento notório principalmente em certos campos, como o movimento feminista, indígena, de minorias étnicas, ecologia e relações com o consumidor. De acordo com uma pesquisa citada por FERNANDES (1994), no ano de 1996, no Rio de Janeiro e em São Paulo, de todas as associações civis existentes até então, mais de 65% haviam sido criadas a partir de 1970. Esse resultado pode ser visto em outros países da América Latina, como Chile e Argentina, e também em países como Quênia, África do Sul, Bangladesh e Filipinas, além de países desenvolvidos ocidentais.

Os regimes autoritários reduziram drasticamente a participação cívica no Estado e nas empresas. Dada esta condição, em que não era mais possível agir sobre a sociedade como um todo, muitos viram na sua própria comunidade a saída para os problemas - seria muito menos perigoso atuar nas suas próprias comunidades do que nas empresas ou no ataque direto ao governo.

Enquanto a polícia perseguia os militantes políticos e vigiava os sindicatos, os movimentos comunitários encontraram terreno fértil para se expandir. Como o governo simplesmente não ocupava todos os espaços por igual e precisava selecionar os espaços a invadir, estes movimentos estavam relativamente seguros de que não seriam descobertos.

Desta maneira, os movimentos comunitários puderam se expandir em pleno regime militar. FERNANDES (1994) coloca que o trabalho comunitário escapou aos controles das ditaduras instaladas em países da América Latina, e pôde desenvolver-se mesmo em regimes militares mais violentos. Esse panorama político foi similar para muitos países da América Latina: regime militar no Brasil, Argentina, Uruguai, Chile, Peru e Bolívia; guerrilhas na Colômbia e na Venezuela; e divisão da América Latina devido aos confrontos da Guerra Fria.

4.1.2. URBANIZAÇÃO

A Brasil sofreu um processo caótico e dramático de urbanização, em que as cidades tiveram que absorver um volume inesperado de pessoas num período muito curto de tempo. Dentro deste contexto, a demanda por bens públicos elementares cresceu enormemente, aumentando as necessidades de moradia, transporte, segurança, e dos demais serviços básicos.

Sem o devido preparo governamental para absorver este contingente populacional, houve a deterioração dos serviços públicos. Uma profunda crise institucional, marcada por uma classe política que não merecia créditos da população e um sistema judiciário desprovido de confiança, contribuiu para a perda de credibilidade da população em relação às leis e ao sistema estatal. E é justamente neste contexto que se frutifica o conceito de sociedade civil.

Com as crescentes desigualdades e o enfraquecimento da capacidade reguladora do Estado, com a situação global tão grave e alarmante, as iniciativas voluntárias acabaram por sentirem-se na função de pressionar o governo e mercado na busca de alternativas viáveis para a melhoria da situação.

"As inseguranças do Estado reforçam, por contraste, o valor das iniciativas civis, livres das antigas dependências para com os órgãos do governo. A ineficácia dos serviços públicos estimula a busca de alternativas autônomas que, embora não sejam capazes de enfrentar os problemas em toda a sua

extensão, reforçam as idéias de ajuda mútua e iniciativa própria". (FERNANDES, 1993, p.94)

Mas como foi colocado no capítulo anterior, sobre as relações entre o governo e o terceiro setor, é complicada esta situação de desmoralização do Estado, já que, sem um firme estado democrático, a sociedade civil não se sustenta. A conquista da autonomia civil é obrigatoriamente ligada ao pertencimento de uma sociedade legal, regida por normas e valores democráticos.

Porém, como é o caso do Brasil e da maioria dos outros países da América Latina, a desmoralização completa do Estado faz com que se destrua por um lado o que está se construindo por outro. Ou seja, o Terceiro Setor acaba não tendo uma firme base de sustentação.

4.1.3. FILANTROPIA EMPRESARIAL

Não há amplos estudos sobre a história da filantropia empresarial no Brasil, mas há indicativos de que esta categoria é expressiva e vem crescendo significativamente.

Durante muito tempo, o fato de algumas empresas terem tido alianças com forças pró-golpe militar e identificação com políticas econômicas e sociais do regime militar contribuiu para o distanciamento das empresas e associações civis. "Dado o risco de perderem credibilidade junto ao governo, as empresas tinham pouco a ganhar e muito a perder envolvendo-se num diálogo e cooperação com grupos proscritos" (ARCO, citado por LANDIM, 1993, p. 41).

Com a nova conjuntura política, houve uma abertura para o diálogo e trabalhos comuns entre as empresas e entidades civis.

Mas, se considerarmos a filantropia do ponto de vista de donativos para entidades civis, podemos considerá-la ainda incipiente, principalmente se comparada aos padrões internacionais. E isso decorre, principalmente, do fato de que filantropia não é parte da cultura latino-americana, como é da cultura norte-americana, por exemplo.

Apesar de tudo, a filantropia empresarial está, sim, passando por uma fase de transição. Mas FERNANDES (1994) coloca uma questão importante: se a filantropia for ainda vista como caridade, não está promovendo mudança nas relações de trabalho e produção. Então, em que medida estaria significando uma real mudança? Fica a pergunta em aberto.

4.2. ESTUDO DE CASO: A EXPERIÊNCIA DA APAEB

A seguir faremos um estudo de caso relacionado à realidade brasileira. Trata-se da experiência bem-sucedida da Apaeb (Associação dos Pequenos Agricultores do Município de Valente), localizada no Estado da Bahia. Numa zona de clima semi-árido, extremamente pobre e deficiente, foram criados três projetos principais -Batedeira Comunitária, Cooperativa de Crédito e Fábrica de Sisal, responsáveis pela mudança do panorama da região. Mais importante é a constatação de que a iniciativa trouxe benefícios em diversas áreas, como o desenvolvimento regional, a geração de empregos e renda, o cooperativismo e a economia solidária, entre outros, melhorando a qualidade de vida tanto desta geração como das gerações futuras.

Este caso é parte integrante do livro *Parcerias e Pobreza: Soluções Locais na Construção de Relações Sócio-Econômicas*, organizado por Ilka Camarotti e Peter Spink. O caso é o primeiro capítulo do livro e foi desenvolvido por Wellington Almeida. Também foi consultado o site da Apaeb (www.apaeb.com.br).

- Retrato da região.

A Apaeb engloba, além de Valente, outros 14 municípios da região do sertão da Bahia: Araci, Cansação, Campo Formoso, Ichu, Itiúba, Jaguarari, Monte Santo, Nordestina, Pintadas, Queimadas, Retirolândia, Santaluz, São Domingos e Serrinha.

Esta é uma região de clima semi-árido, extremamente seca, e pode ser classificada como uma das áreas mais pobres do Brasil – de acordo com o Mapa da Fome, 60% da população da região viveria em condições de indigência. Em

2000, sua população era de aproximadamente 450 mil habitantes, sendo que mais de 75% vivia na zona rural. O trabalho infantil é uma realidade em todos os municípios, e o índice de analfabetismo chega a ultrapassar 60%. Muitos jovens, para fugir da situação em que se encontravam, partiam para as grandes cidades em busca de melhores condições de vida.

As duas principais atividades econômicas da região são a criação de gado e o sisal – criando-se o binômio gado/sisal. Há também uma pequena lavoura de produtos alimentícios, principalmente voltados para a subsistência. Uma característica comum a todos estes municípios é a forte presença de latifúndios e a ausência de políticas públicas amplas capazes de incentivar e desenvolver as atividades dos pequenos agricultores.

É o sisal a atividade que mobiliza as ações da Apaeb. O sisal é uma fibra extraída de uma planta de mesmo nome, de origem mexicana e introduzida no Brasil no início do século passado. Os dois produtos finais obtidos do sisal que são mais comercializados são tapetes e cortinas. Por muitos anos, o sisal foi uma atividade típica das grandes e médias propriedades. Hoje em dia este quadro se modificou: os pequenos agricultores é que são os responsáveis pelo sisal, enquanto os grandes produtores se ocupam da pecuária.

- O que é a Apaeb?

A Apaeb, uma instituição sem fins lucrativos, foi fundada em 1980. Ela surgiu após uma mobilização dos agricultores do semi-árido, ocorrida no final da década de 70. Eles viajaram até Salvador, para fazer uma manifestação em busca do fim do imposto, pago sobre os produtos excedentes da agricultura de subsistência, exigido para vender nas feiras livres. O imposto era muito elevado e era preferível entregar a mercadoria aos fiscais do que pagar o imposto sobre a mercadoria apreendida.

A reivindicação foi atendida e os trabalhadores decidiram, a partir de então, construir uma associação dos agricultores. Esta iniciativa contou com a ajuda do Movimento de Organização Comunitária (MOC), que assessorou todo o processo.

O MOC é um movimento democrático voltado para a organização de pequenos grupos populares, inicialmente ligado à ala progressista da Igreja Católica. Posteriormente, ampliou sua base de sustentação e aceitou o apoio de outras igrejas e segmentos da sociedade.

A primeira atividade desenvolvida pela entidade foi a criação de um entreposto, destinado a vender alimentos a preços mais acessíveis aos produtores rurais. Hoje em dia, a Apaeb possui três projetos principais: Batedeira Comunitária, Cooperativa de Crédito e Fábrica de Sisal; e algumas atividades complementares como a Escola Agrícola Familiar.

A Apaeb conta com um grande estágio de organização política e administrativa, desenvolvido pela influência de diversos atores sociais, sendo o mais importante deles a atuação da Igreja Católica através das Comunidades Eclesiais de Base (CEBs). Este trabalho recebeu o apoio de diversos organismos internacionais não-governamentais, principalmente alemães e holandeses, como a Misereor (ligada à Igreja Católica da Alemanha), Cebemo (atual Bilance), e depois com a entidade alemã Pão para o Mundo (ligado a Igreja Protestante). A Apaeb está organizada em diversas instâncias, sendo a mais importante delas a Assembléia Geral, que permite a avaliação dos trabalhos que vem sendo realizados. Há também o Conselho Administrativo, a Diretoria Executiva, o Conselho Fiscal e o Conselho Administrativo.

Outro aspecto importante da Apaeb é a capacidade de formar lideranças. A Apaeb tem a vantagem de contar com grande número de pessoas conscientes de seu papel entre seus associados, verificado, por exemplo, pelo revezamento de indivíduos em sua diretoria.

De acordo com o padre Ednelson da Silva, "é impossível pensar na cidade sem a Apaeb, porque ela cria mais empregos que a prefeitura e paga os salários em dia". Ele acrescenta que o trabalho da Apaeb é um "trabalho de conscientização para a cidadania", que mostra a possibilidade de viver numa região de clima seco e tirar o melhor proveito dela.

Por fim, as atividades da Apaeb só são possíveis por causa das relações firmadas com diversas entidades, tanto governamentais quanto não-governamentais, com a iniciativa privada e com movimentos sociais. Em 1997, por exemplo, a Apaeb firmou relações com 18 entidades, entre elas: Universidade Estadual de Feira de Santana (BA), Manos Unidas (Espanha), Kreditbank (Bélgica), Inter-American Foundation (EUA) e MLAL (Itália).

Em 1997, a Apaeb, recebeu, beneficiou e comercializou 5,2% da produção de fibra do Estado da Bahia, correspondente a 4,4% da produção nacional, ficando em quarto lugar entre 11 exportadores de fibra de sisal.

- Principais Projetos

A Apaeb tem três projetos principais e interligados: Batedeira Comunitária, Cooperativa de Crédito e Fábrica de Sisal.

Batedeira é o nome dado às usinas de beneficiamento de sisal. Após sua fundação, com a demanda crescente de sisal, a Apaeb desenvolveu parcerias comerciais e organizacionais, passando a destinar a batedeiras privadas da região parte do sisal que recebia para ser beneficiado. A Apaeb ainda conseguiu começar a exportar o sisal beneficiado, rompendo as barreiras legais existentes até então. A grande conquista das batedeiras foi a eliminação do atravessador, garantindo melhores preços para o pequeno produtor através da comercialização direta do produto.

O grande mérito do projeto, porém, talvez seja a demonstração da ausência de políticas efetivas do governo voltadas para o setor, principalmente de 1976 a 1990, durante a crise do setor. Neste período, devido à concorrência da fibra sintética no mercado externo, o sisal sofreu uma grande queda de preço e a exportação de fibra de sisal caiu em média 23%.

Foi a experiência obtida com as batedeiras, nas áreas de beneficiamento, comercialização e exportação, e as ações políticas exigidas que fizeram com que a Apaeb atingisse o patamar em que se encontra hoje. Foram estas experiências

que deram a ela a capacidade de criar e desenvolver novos projetos. Hoje em dia, a Apaeb tem uma visão clara e abrangente das necessidades econômicas e sociais da região, além de canais políticos e institucionais que sustentam seus projetos.

Cada um dos colaboradores da Apaeb participa de todas as fases, desde à chegada do produto, na sua forma bruta, até a sua forma final. Através deste complexo programa, as relações que envolviam os pequenos produtores da região foram alteradas.

Há 41 pessoas trabalhando na bateadeira da Apaeb, e mais 115 pessoas que estão empregadas nas bateadeiras privadas relacionadas à Apaeb, gerando um total de 156 empregos diretos -- só neste projeto.

O segundo projeto é a Cooperativa de Crédito (Coopere), fundada em 1993 e contando, atualmente, com 1340 sócios. Esta cooperativa funciona como um banco em todas as operações bancárias, e quem participa da cooperativa tem diversas vantagens: não é preciso fazer o seguro obrigatório, as taxas são 50% menores se comparadas aos bancos tradicionais, os juros são sempre mais baixos, há programas de financiamento, entre outros. Ou seja, os sócios da Coopere têm acesso a todo tipo de operação bancária, com a vantagem de terem custos mais baixos em diversas operações.

Analisando os financiamentos obtidos pelos sócios da Apaeb junto à Coopere, pode-se compreender o impacto e influência que estes financiamentos têm para o desenvolvimento local integrado e sustentável. Todos os beneficiários entrevistados que fazem parte do programa atestam as vantagens e resultados positivos. Comparando esta região com os demais municípios de mesma situação, mas que não contam com a ajuda da cooperativa, fica evidente a melhora obtida e os resultados atingidos pela Coopere.

Um exemplo citado no livro é o caso de Antônio Ribeiro, de 69 anos, e sua esposa, Senhorinha Maria da Cunha, de 71 anos. Eles são antigos moradores da região, e constataam com entusiasmo as transformações ocorridas nos últimos anos. Já receberam financiamento para dois projetos: o primeiro, para a criação

de cabras, foi pago antes do vencimento; o segundo, para a implantação de energia solar em sua casa foi, de acordo com ele, "uma verdadeira revolução".

Mas as melhorias mais significativas são percebidas no caso das famílias que mantêm filhos estudando na Escola Agrícola Familiar. A escola foi fundada há três anos e é voltada para o ensino técnico adaptado à região. As atividades são conduzidas de uma maneira diferente de uma escola tradicional: os alunos permanecem, durante uma semana, em período integral na escola, participando de inúmeras atividades. Na semana seguinte, eles retornam para casa e têm o dever de repassar aos seus pais o que foi aprendido na escola. A escola está adaptada à região, no sentido de que além das atividades convencionais, desenvolvidas nas demais escolas, esta oferece atividades práticas relacionadas à realidade do sertão. Aprendem-se técnicas relacionadas à criação de animais, plantio de alimentos e cultivo de plantas medicinais, além do uso da energia solar. A escola conta com alojamentos masculino e feminino, refeitório, computadores e salas de recreação.

Esta escola pertence a uma rede mais ampla, chamada Rede de Escolas Alternativas de Famílias Agrícolas do Semi-Árido, composta por sete escolas. Este projeto ainda precisa de mais recursos, para que os resultados sejam mais significativos.

Em terceiro lugar, há a fábrica de cortinas e tapetes, idealizada para que o ciclo do sisal fosse completo. Este projeto encontrou diversos obstáculos, começando com o período de treinamento dos trabalhadores que foi mais longo do que o esperado. A exigência de alterar constantemente o padrão de produção para produzir diversos modelos de tapetes e cortinas, foi um dos obstáculos. A falta de conhecimento técnico também dificultou o processo, que precisou ser descoberto através de erros e acertos, fazendo com que os trabalhadores tivessem que aprender na prática, de uma maneira muito cansativa e longa.

O total de empregos diretos gerados pela Apaeb é de 510. Os possíveis lucros da Apaeb deverão ser reinvestidos em trabalhos sociais na região, fortalecendo a formação e educação dos habitantes locais. A formação e educação são voltadas para a cidadania, e uma das preocupações principais é

formar conselheiros civis para atuarem em algum dos diversos conselhos responsáveis pela discussão e definição de diretrizes de políticas públicas.

De maneira geral, a fábrica integra uma estratégia mais ampla da Apaeb, que seria valorizar a alternativa econômica da região, que é a lavoura de sisal. Porém, tanto a bateadeira quanto a fábrica conseguiram agregar mais valor ao produto sisal.

- Resultados da Experiência.

“A ação em prol da cidadania impulsionada pela Apaeb não se resume às excelentes conquistas obtidas pelos projetos Bateadeira, Cooperativa de Crédito e Fábrica, as quais sem dúvida garantem as alternativas econômicas que vêm alterando o panorama sócio-político da região. Essa ação manifesta-se também em outras esferas, que criam e desenvolvem novos valores relativos à cidadania ativa e democrática”. (ALMEIDA in CAMAROTTI e SPINK, 2000).

Como foi colocado por Wellington Almeida, o mérito da Apaeb não se resume aos três principais projetos da entidade. Outros dois grandes departamentos merecem destaque: o agropecuário e o educativo. A importância destes dois setores é de servir como atividade complementar às ações dos departamentos comercial e industrial, e mais do que isso, eles garantem uma base sólida para o desenvolvimento econômico. Seria impossível pensar em sucesso econômico se não houvesse um programa completo e amplo como este, que realiza, além das atividades lucrativas, um trabalho educativo essencial para a garantia de direitos dos habitantes da região.

O departamento educativo trabalha basicamente com duas grandes vertentes: a primeira busca desenvolver experiências de associativismo e

cooperativismo; a segunda preocupa-se em valorizar a cultura local, incentivando, por exemplo, a manifestação artística, musical e religiosa tradicional da região, e a reflexão sobre elas. Essas ações são complementadas por um esforço interno de integrar os funcionários, sócios e dirigentes da entidade. A atuação em políticas públicas, com o propósito de monitorar a aplicação dos recursos públicos do município, também faz parte deste departamento. A Apaeb se envolve igualmente em diversas ações políticas pró-cidadania na região, como a luta pela constituição dos conselhos municipais de desenvolvimento rural.

O departamento agropecuário, em conjunto com o departamento educativo, promove a educação para a convivência com a seca, desenvolvendo um trabalho de assistência técnica, por meio do Programa de Convivência com o Semi-Árido. Neste projeto, é fundamental a participação de ONGs e outras entidades, como o MOC, Caatinga, AS-PTA e o Instituto Regional da Pequena Agropecuária Apropriada (Irpaa).

Assim, com as diversas atividades que são desenvolvidas na região, a Apaeb conseguiu provar que o semi-árido tem soluções viáveis e que é possível viver bem na região. São aplicados os "princípios da economia ecológica", como, por exemplo, no trabalho de educação dos agricultores para a atividade de reflorestamento da lavoura de sisal. Para que essa iniciativa fosse melhor desenvolvida, seria necessário, porém, um maior apoio de entidades parceiras.

De acordo com a Apaeb, as universidades da região praticamente não cooperam nesse esforço de gestão de alternativas para o desenvolvimento da região. Ou seja, a Apaeb acaba realizando suas próprias experiências sem o apoio do mundo acadêmico. Mas os técnicos procuram aproveitar ao máximo as parcerias que têm surgido na área de pesquisa.

A Apaeb também contribuiu muito para o desenvolvimento da região. Foi ela que introduziu, por exemplo, a utilização do sistema de energia solar. Este é um projeto que cresce a cada dia, e além da contribuição econômica às famílias, contribui também significativamente para o meio ambiente. São 259 famílias beneficiadas, que além de poderem utilizar eletrodomésticos, têm a possibilidade de implantar cercas elétricas para a criação de animais.

Outra iniciativa é o Terminal da Cidadania, que conta com o apoio de outras entidades civis. Através deste projeto, visa-se recolher informações sobre cada gestão e repassá-las aos agricultores de maneira clara e simples, monitorando o orçamento público municipal.

- Conclusão

A Apaeb realmente conseguiu modificar o cenário da região, desenvolvendo múltiplas atividades voltadas para a melhora da qualidade de vida do semi-árido. As pessoas não mais se queixam de conviver com a seca, e vêem que o perfil econômico da região de Valente mudou – e para melhor. Na cidade de Valente, por exemplo, pode ser difícil encontrar trabalhadores autônomos temporários, como pedreiros.

Para que esta experiência tenha obtido o sucesso que alcançou, porém, foi preciso o apoio de muitas entidades, tanto nacionais quanto internacionais. A Apaeb ampliou suas parcerias com organizações não-governamentais, com o setor privado e com fundos públicos. Mesmo assim, a entidade ainda não é auto-suficiente, e enfrenta muitas dificuldades para manter os empregos que criou. Como a Apaeb escolheu valorizar a mão-de-obra local, muitos recursos foram gastos no treinamento destes trabalhadores. E ainda não houve grande retorno no dinheiro investido, fazendo com que a entidade ainda viva num momento de transição para atingir sustentabilidade financeira.

O sucesso da Apaeb vem recebendo o reconhecimento de diversas instituições, e a credibilidade da entidade cresce no Brasil e no exterior. Em 1997, por exemplo, a Apaeb recebeu o prêmio Bem Eficiente, da Fundação Kanitz. Recebeu visita do presidente Fernando Henrique Cardoso e teve um documentário, que retratava suas atividades, veiculado na principal emissora de televisão do país.

5. EXPERIÊNCIA CANADENSE

5.1. O TERCEIRO SETOR NO CANADÁ

Recentes mudanças na estrutura política e social do Canadá levaram a um crescente interesse pelo Terceiro Setor. O Terceiro Setor, num fenômeno que se mostra mundial, surge cada vez mais como um importante instrumento de ação coletiva.

A diminuição do papel do Estado na década de 90 levou à redução de muitos dos serviços sociais e comunitários, antes desenvolvidos pelo governo, levando, conseqüentemente, a uma maior atenção voltada ao Terceiro Setor. Desta maneira, o Terceiro Setor surgiu como um agente em potencial para preencher algumas lacunas deixadas na área social. Essa retenção do papel do governo também levou a um apelo às comunidades para uma maior participação e envolvimento, fundamentalmente através de ações voluntárias.

O governo focou-se principalmente no potencial das organizações não-lucrativas para desempenhar serviços públicos com menores custos. Algumas iniciativas federais incluem a criação de fundações para o suporte à pesquisa na área de saúde (*Canadian Health Services Research Foundation*) e para prover financiamentos para a educação (*Canadian Millennium Scholarship Fund*). É importante notar que muitas dessas associações voluntárias criadas pelo governo foram estabelecidas também com o propósito de que seriam mantidas, em parte, por recursos privados, aliviando os gastos governamentais.

O crescente interesse do governo pelo Terceiro Setor também pode ser verificado, ao nível federal, através do aumento dos incentivos fiscais para associações e entidades registradas, em pelo menos três orçamentos sucessivos (1995 até 1997).

A população também parece estar cada vez mais interessada e ativa no que se refere ao setor voluntário. De acordo com o *1997 NATIONAL SURVEY OF GIVING, VOLUNTEERING AND PARTICIPATING*, a porcentagem da população canadense que participa voluntariamente de alguma associação não-lucrativa

subiu de 26,8% para 31,4% em dez anos, no período de 1987 a 1997. Além disso, um em cada dois canadenses se classificou como membro de algum grupo comunitário. O Canadá também registra um constante crescimento de instituições de caridade, com o número de associações registradas no *REVENUE CANADA* crescendo a uma taxa de três por cento ao ano, desde 1987. É importante notar que este não é um fenômeno exclusivo do Canadá, mas pode ser observado em diversos países ao redor do mundo, inclusive no Brasil, como já discutido anteriormente.

Num fenômeno que também se mostra mundial, pouco se sabe ao certo sobre o Terceiro Setor no Canadá. Muitas conclusões são baseadas em estimativas, e a principal fonte de informação sobre as organizações voluntárias está na coleta de dados e registro das instituições de caridade. Os dados e informações disponíveis pelo *REVENUE CANADA*, que buscou registrar as instituições de caridade³, possibilita uma melhor compreensão do tamanho, extensão, recursos financeiros e operações dessas instituições. Porém, como não há um registro central para organizações voluntárias que não sejam de caridade, não há possibilidade de saber ao certo o verdadeiro panorama do Terceiro Setor. Mesmo assim, iremos nos basear nos dados sobre instituições de caridade e algumas estimativas para buscar uma visão geral do setor no país.

- Quantas são?

Em junho de 1999, havia 77.926 instituições de caridade registradas, de acordo com o *REVENUE CANADA*, e uma estimativa de 100.000 organizações não-lucrativas e instituições do Terceiro Setor. Como já dito anteriormente, o número de associações de caridade registradas vem crescendo a uma taxa de 3% ao ano, o que nos leva a concluir que os outros tipos de entidades também devam estar crescendo nos últimos anos.

³ "Entidades de caridade" é a nomenclatura do registro oficial de organizações do Terceiro Setor no Canadá.

- O que elas fazem?

REVENUE CANADA classifica as instituições de acordo com o propósito ou objetivo que as organizações declaram no ato do registro.

De acordo com os registros, 36% das entidades de caridade são registradas como instituições religiosas. Serviços sociais são o segundo maior grupo, correspondendo a 14%, seguidos por benefícios à comunidade (*community benefits charities*), que responde por 7% das instituições registradas. A menor categoria são os hospitais, que correspondem a apenas 1% das instituições de caridade registradas (BANTING e HALL, citados por BANTING, 2000).

- De onde vêm os recursos disponíveis?

Na sua totalidade, o Terceiro Setor dispõe de recursos significativos, e representa um componente fundamental para a economia canadense. O *CANADIAN CENTRE FOR PHILANTHROPY* estima que as instituições de caridade receberam US\$90,5 milhões em 1994 (HALL e MACPHERSON, citados por BANTING, 2000). Entretanto, a maioria destes recursos (56%) destina-se à dois tipos de instituições de caridade, que por sinal são menores em número: os hospitais e instituições de ensino, que juntas correspondem por 5% de todas as entidades registradas. Os 44% restantes são divididos entre as demais instituições. Serviço social recebe, por exemplo, 7%, e as congregações religiosas, que representam 36% de todas as instituições de caridade registradas, recebem apenas 6% dos recursos do setor.

Quanto à origem destes recursos, quase 60% se origina na forma de subvenções e pagamentos do governo. Recursos provenientes das próprias instituições representam 26% e doações privadas correspondem a 14%, aproximadamente.

Mesmo o setor sendo, em seu conjunto, muito dependente do governo, a maioria das subvenções governamentais vai para os hospitais, instituições de ensino, bibliotecas e museus. Nessas organizações, o governo representa

praticamente 70% da fonte de receita. As instituições de caridade engajadas em serviços comunitários, educação, saúde e serviços sociais estão logo atrás, com o governo representando quase 60% da fonte de recursos. No extremo oposto, as congregações religiosas e fundações privadas de caridade dependem muito pouco do governo para obter recursos. As doações privadas representam a principal fonte de recurso para congregações religiosas (correspondendo a quase 81% da receita) e outros tipos de caridade (66%). Hospitais e instituições de ensino, apesar de suas campanhas de arrecadação de fundos, recebem apenas uma modesta porcentagem de suas receitas desta fonte: de 2 a 3 por cento.

O Terceiro Setor recebe uma significativa contribuição de dinheiro e tempo da própria população. De acordo com o *1997 NATIONAL SURVEY OF GIVING, VOLUNTEERING AND PARTICIPATING*, 78% dos canadenses acima de 15 anos contribuíram com US\$ 4,44 bilhões em doações financeiras para organizações não-lucrativas, no período de um ano. E aproximadamente um terço dos canadenses agiam como voluntários no mesmo período. O total de horas contribuídas foi de 1,11 bilhões, ou o equivalente a 578.000 empregos integrais, o que equivale à força de trabalho de Manitoba.

- Quais as contribuições das entidades sem fins lucrativos?

Por causa da falta de dados sobre o Terceiro Setor, é praticamente impossível desenvolver um panorama da contribuição destas entidades para a sociedade canadense. Organizações sem fins lucrativos e suas atividades não aparecem em praticamente nenhum mapeamento do governo.

As informações sobre as contribuições dessas entidades são quase que absolutamente focadas no aspecto econômico. Estima-se que o setor corresponda, pelo menos, por quatro por cento do produto interno bruto no Canadá. O *CANADIAN CENTRE FOR PHILANTHROPY* estima que esta contribuição seja de, aproximadamente, treze por cento do PIB, ou o equivalente ao tamanho do Produto Interno Bruto de British Columbia, e que

o setor emprega cerca de nove por cento da força de trabalho (1,3 milhões de pessoas).

- Por que o Terceiro Setor no Canadá é único?

O Terceiro Setor desempenha um papel fundamental nas sociedades democráticas, e características básicas das organizações são similares em muitos países. Por outro lado, em cada país os aspectos econômicos, sociais, políticos e culturais acabam por moldar o setor de diferentes formas. O Terceiro Setor no Canadá, entretanto, não foi até agora bem explicado, especialmente em estudos comparativos. O Canadá, por exemplo, não foi incluído na amostra de 22 países examinados no *JOHNS HOPKINS COMPARATIVE NONPROFIT SECTOR PROJECT*, estudado em nosso projeto.

Mas algumas características da experiência canadense podem ser facilmente observadas e analisadas. Por exemplo, o Estado sempre desempenhou um papel fundamental no desenvolvimento econômico e social ao longo da história do Canadá, em comparação com os padrões de outros países. Este dado pode ser ilustrado com a comparação entre a contribuição do governo de diferentes países para entidades não-lucrativas. No Canadá, como já foi dito anteriormente, 60% dos recursos destinados a estas entidades vem do governo. Já no Reino Unido, esse percentual cai para 47% e nos Estados Unidos para 30%.

Além disso, as dimensões regionais da sociedade canadense e a estrutura federativa das instituições políticas são muito importantes para moldar o setor. Há uma considerável variação no número de instituições de caridade entre as províncias, que varia de 1,8 por 1000 em Quebec e Newfoundland até 4,4 por 1000 em Saskatchewan (HALL e MACPHERSON, citados por BANTING, 2000). O papel do Terceiro setor também varia consideravelmente ao longo do país.

5.2. ESTUDO DE CASO: A EXPERIÊNCIA DE HAMILTON-WENTWORTH

Iremos analisar uma experiência canadense que tem importante relação com o contexto brasileiro. Trata da questão da pobreza, imigração, pais adolescentes e outros fatores que influem negativamente no desenvolvimento de crianças pequenas, e a busca de uma estratégia para sanar estes problemas – não apenas buscando a resolução de pequenas deficiências, mas tratando o problema num contexto mais amplo. O caso irá tratar da importância da participação da comunidade para a busca de alternativas, das chamadas relações informais. Tratará também das relações formais e seus impactos na comunidade. Desta pesquisa surgiram diversas propostas e recomendações políticas para o governo e para o Terceiro Setor.

A experiência em si tratou de observar as iniciativas de apoio a famílias com crianças pequenas na região de Hamilton-Wentworth. Hamilton-Wentworth beneficiou-se de iniciativas de larga escala do setor público, como o *Community Action Program for Children* e a *Province of Ontario's New Healthy Babies, Healthy Children (HBHC) Program*. Houve um correspondente aumento das respostas da comunidade, incluindo a fundação de programas locais (Hamilton Community Foundation) e de grupos de apoio locais (Voices for Children and Connection for Kids). Estas iniciativas são a base pelas quais as agências tentaram coordenar os serviços e melhorar o apoio às famílias.

O objetivo do estudo foi examinar como as famílias com crianças pequenas (de um a seis anos) se relacionavam com as redes formais e informais. A pesquisa examinou dois componentes das redes sociais: relações informais com famílias, amigos, colegas, vizinhos etc; e relações formais com profissionais, enfermeiras, agentes de serviço social etc. Os resultados do estudo foram utilizados para gerar recomendações de políticas públicas para o Terceiro Setor e também para o sistema de Serviço Social.

Esta pesquisa foi realizada por James J. Rice, Debbie Sheehan, Suzanne Brown e Marney Cuff, e pertence ao livro *The Nonprofit Sector and Government in a New Century*, de Kathy Brock and Keith Banting.

- Cenário

De acordo com os dados do *STATISTICS CANADA* de 1996, Hamilton-Wentworth tinha uma população de aproximadamente 480.000 pessoas, composta de grande diversidade étnica e cultural, e com a população urbana e rural. A taxa de nascimentos era de 6000 bebês por ano.

Hamilton-Wentworth tinha a maior taxa de fatores sócio-econômicos de risco, e a maior taxa de gravidez de risco (*adverse pregnancy outcomes*) da região centro-oeste de Ontário. O número de grávidas adolescentes subiu de 43 grávidas em 1000 adolescentes (15 a 19 anos) em 1989, para 51 grávidas em 1000 adolescentes em 1995. Sabe-se que é mais provável que grávidas adolescentes e mães solteiras tenham bebês abaixo do peso do que mulheres casadas e com fortes laços familiares.

Comparado com outros distritos da região centro-oeste de Ontario, Hamilton-Wentworth tem o maior número de famílias de baixa-renda (19%) e famílias com apenas o pai ou a mãe (13%), de acordo com *SOCIAL AND PUBLIC HEALTH SERVICE DIVISION* de Hamilton-Wentworth. Desde 1991, está havendo um aumento na taxa de pobreza local da ordem de 4,5% ao ano, com o simultâneo aumento no número de famílias com apenas um dos pais presentes, que recebem benefícios da assistência social. E o número de crianças que nasceram sob cuidados especiais subiu de 4,3 em 1000 crianças nascidas em 1996 para 4,8 em 1000 no ano de 1997.

Hamilton-Wentworth conta com uma ampla rede de quase 800 agências de serviço social, assim como uma forte comunidade e muitas associações de bairro, de acordo com *COMMUNITY INFORMATION SERVICES*. Muitos grupos e associações locais oferecem tanto apoio quanto conselhos e sugestões para os membros da comunidade.

Este estudo recolheu informações sobre a natureza das redes sociais das famílias, a maneira pela qual estas famílias viam sua comunidade, e a influência dos fatores de risco existentes na comunidade. Três ferramentas foram utilizadas

para a coleta de informações: a) O *Social Network Inventory* examinou as relações sociais das famílias; b) diários, mantidos pelas famílias, documentaram o uso destas redes e relações num período de seis meses; c) o *Perceived Level of Neighbourhood Social Capital Scale* explorou a maneira pela qual as famílias percebiam e interpretavam a comunidade. Também foram usados dados de 1996 do *Statistics Canada* para descrever características sócio-demográficas das comunidades envolvidas.

A população em estudo foi as famílias inscritas no programa HBHC de setembro a outubro de 1998, que moravam na cidade de Hamilton. Estas famílias recorreram ao HBHC por diversas razões, entre elas: nascimentos prematuros, imigração recente para o Canadá, barreiras quanto à língua, dificuldade no acesso aos cuidados pré-natal, e referências a históricos de depressão na família. A pesquisa analisou 25 famílias com crianças pequenas com baixa renda ou em situação de risco, e o objeto de estudo foram as relações sociais formais e informais das famílias e os tipos de apoio que estas famílias receberam destas redes.

- Discussão de Resultados

Uso, pelas famílias, dos apoios formais e informais.

As famílias utilizam suas relações formais e informais para obterem ajuda face às suas dificuldades. Na entrevista inicial dos estudos, as famílias disseram que 70,4% das suas relações eram informais, 29,5% eram formais e 0,2% de outro tipo. Essa percepção mudou em seis meses, quando as famílias disseram que 82,6% das suas relações eram informais, 13,3% formais, e 0,5% de outro tipo.

O tamanho médio da rede social das famílias envolvidas no estudo era de 22,7 pessoas, variando de 10 a 51 pessoas. O tamanho médio da rede informal era de 15,9 pessoas, enquanto na rede formal a média era de 6,7 pessoas.

Os contatos da família aparentaram ser fortemente afetados pelas distâncias envolvidas, tanto nas relações formais quanto informais. Quanto mais longe as pessoas envolvidas moravam, menor a possibilidade do contato perdurar

por muito tempo. Mas os contatos formais declinaram mais rapidamente que os informais.

As famílias tinham a percepção de que suas relações informais tinham recursos limitados. Quando estas pessoas buscavam ajuda nos seus contatos informais, como amigos e vizinhos, muitas vezes não recebiam o apoio necessário porque estes contatos não tinham recursos, já que eles mesmos estavam passando por problemas pessoais, ou não tinham tempo para providenciar a ajuda e apoio necessários. De qualquer maneira, os pais continuavam a apontar a rede informal como a rede que oferecia respostas mais rápidas - se eles precisassem de dinheiro emprestado, por exemplo, iriam recorrer à rede informal. A rede formal, por sua vez, tem mais recursos e possibilidades de ajudar as famílias, quando estas estão passando por momento difíceis. Na maioria das vezes, quando os pais recorreram às agências de serviço social ou organizações de saúde, por exemplo, conseguiram obter a ajuda de que precisavam. Assim, é de fundamental importância que as redes formais estabeleçam relações de longo-prazo com as famílias para que se crie a idéia de que esta rede fornece o apoio e ajuda a quem precisa.

O tamanho da rede também tem grande influência e implicações na disponibilidade de ajuda oferecida às famílias. Quanto maiores as redes, maiores as trocas de informações, conselhos, ajuda e apoio. Quanto maior a rede, maior a possibilidade da família encontrar ajuda em tempos de estresse, alguém com os recursos necessários e com informações básicas. A pesquisa também indicou que quanto maior a rede de contatos informais da família, menos esta família buscava o apoio das redes formais para a resolução de seus problemas. E quanto maior sua rede de contatos, menor a confiança na rede formal.

Paradoxalmente, as famílias também disseram que as pessoas da rede formal ajudaram "muito", mais do que as pessoas da rede informal, e que com o passar do tempo era mais provável que as pessoas da rede informal "piorassem as coisas", comparadas com as pessoas da rede formal. Isso faz sentido se pensarmos que há muito mais conflitos entre os parentes e conhecidos do que com pessoas de agências e trabalho social. Estas tensões influem a maneira com

que as pessoas dentro das redes informais se relacionam e acabam por fazer com que as relações se deterioreem a longo-prazo. Algumas famílias chegaram a dizer que apesar de não estarem felizes com os resultados e soluções apresentados por agências e organizações formais, eles não acreditam que as agências fossem capazes de fazer as coisas piorarem.

Uso de redes formais: Público, Privado e Terceiro Setor.

Na média, os contatos formais das famílias eram: 32,9% de organizações públicas, 36,5% de agências do Terceiro Setor e 24,7% de organizações privadas. Na maior parte das vezes, as mães disseram que estas organizações eram importantes na hora de dar conselhos, apoio emocional e feedback.

As expectativas das mães em relação à qualidade e à intensidade da ajuda que poderiam receber das redes formais se mostraram diferentes dos resultados vivenciados. Por um lado, as mães subestimaram o apoio emocional que as organizações do Terceiro Setor poderiam fornecer, recorrendo à ajuda das redes informais. Assim, quando recorreram à rede formal em busca de apoio emocional, receberam mais ajuda do que o esperado. Por outro lado, quando as mães se voltaram para as organizações públicas e privadas em busca de conselhos, receberam menos ajuda do que esperavam, frustrando suas expectativas.

É interessante notar que, de maneira geral, as mães tiveram boas experiências com todos os tipos de organização com as quais se envolveram.

Influência do contexto da comunidade na busca de ajuda/apoio.

A maneira pela qual as famílias utilizam-se de suas redes de apoio é fortemente influenciada pelas comunidades em que elas vivem. Os pais que vêem suas comunidades de uma maneira mais positiva, geralmente buscam menos ajuda das redes formais do que aqueles pais que vêem suas comunidades de maneira negativa. De maneira semelhante, as famílias que vivem em comunidades seguras (medida verificada por índices) aparentam usar suas redes de contato mais esporadicamente do que aquelas famílias que vivem em comunidades com alto índice de risco. Isto pode ser o resultado da disponibilidade

de recursos genéricos na comunidade que a família pode utilizar para resolver seus problemas. Por exemplo, a comunidade pode ter um parque seguro e bem cuidado que a mãe pode levar seu filho para passear quando a criança está triste ou irritada. O parque funciona, assim, como um recurso disponível para a mãe, que não precisa buscar ajuda externa para acalmar a criança. O estresse associado a bairros vistos como perigosos e inseguros, onde as pessoas não dividem um senso comum de vizinhança e comunidade, e em que os moradores não buscam cuidar uns dos outros, também tem forte impacto na maneira com que as famílias interagem entre si.

- Recomendações para o Setor Público e para o Terceiro Setor.

A pesquisa resultou em algumas recomendações para o setor público e para o Terceiro Setor, apresentadas a seguir.

Agências precisam manter contatos com as novas mães e famílias por períodos mais longos.

Praticamente metade das famílias analisadas na pesquisa tinham acabado de ter filhos. Estas famílias perceberam que, inicialmente, podiam contar com amplo apoio. Porém, com o passar do tempo, os contatos formais diminuíram sensivelmente. Parte desta redução pode ser vista de maneira positiva, pois demonstra que as mães se tornaram mais confiantes em sua própria capacidade no cuidado com os filhos, e/ou passaram a recorrer mais aos seus contatos informais. Por outro lado, para algumas famílias essa redução significou que o apoio que elas precisavam não estava mais disponível.

Esta recomendação, no entanto, deve ser seguida com cautela, já que este tipo de apoio pode resultar numa relação de dependência com as agências, encobrindo o potencial das próprias famílias e de sua rede informal.

Programas direcionados a grupo de pais de família devem ser de longo-termo. Estes programas devem também ser flexíveis em relação à localização, para

permitir que os pais frequentem as reuniões, também acompanhados de amigos e colegas.

Os pais que participaram da pesquisa identificaram a importância de participar de centros de pesquisa, grupos de ajuda no período pré-natal, reuniões de pais etc. Também verificaram a importância de grupos de apoio aos novos pais, e dos grupos que deram instruções durante a gravidez, de quais seriam as mudanças com a chegada do bebê. Porém, as famílias disseram que os grupos e programas terminaram antes do esperado e que muitas vezes a localização destas reuniões era muito limitada. Muitas famílias se sentiram isoladas e outras sentiram a falta de amigos e conhecidos nas reuniões.

Modelos e programas que contam com o apoio de voluntários podem obter mais sucesso em atingir populações de difícil acesso. Além de significarem menores custos, estes programas baseados na ajuda dos voluntários promovem o desenvolvimento das relações da própria comunidade, através de programas de ajuda mútua (baseado em troca de experiências pelos participantes do grupo).

Governos locais devem buscar o desenvolvimento de programas para comunidades em áreas de alto-risco, o que resultaria numa maior aproximação das pessoas/famílias.

As famílias que participaram do estudo disseram estar interessadas em conhecer outras famílias e expandir sua rede social. Isto foi evidente principalmente pelo fato das famílias pedirem incessantemente para as assistentes organizarem eventos sociais para que as famílias pudessem conhecer umas às outras. Este é apenas um exemplo da necessidade do desenvolvimento de programas para comunidades em áreas de alto risco como uma maneira de conectar pessoas com experiências de vida similares, o que resultaria no desenvolvimento e união da própria vizinhança e das famílias envolvidas.

Muitos programas de desenvolvimento da comunidade estão sendo criados e implementados com sucesso. A provisão de iniciativas com base na própria comunidade tem o potencial de aumentar a capacidade das famílias em resolver

seus próprios problemas e ajudar as pessoas a se tornarem mais integradas na sua vizinhança.

As famílias do estudo disseram que muitas vezes recebem mensagens diferentes de pessoas e agências distintas, e que precisam de uma pessoa que "nos diga tudo sobre todas as coisas e como fazer para conseguir estas coisas". Um centro comunitário serviria a este propósito. É necessário criar um sistema de serviço nunca antes visto, tornando as comunidades melhores lugares para se viver, apoiando as famílias e promovendo o desenvolvimento ótimo das crianças (PASCAL, citado por BROCK e BANTING, 2001).

Sabe-se que mesmo em áreas específicas, não é possível atingir todas as famílias, mas o foco destes programas deve ser as famílias em situações de risco.

Os Governos estadual e federal devem examinar a necessidade de expandir os recursos financeiros para os centros locais de cuidados às crianças.

Os resultados da pesquisa demonstraram que os pais procuram as agências e profissionais na busca de conselhos, mas não apoio emocional. As pessoas buscavam apoio emocional na sua rede informal, principalmente quando os contatos com as redes formais se tornavam mais escasso.

Centros de cuidados infantis proporcionam uma ampla gama de serviços de apoio às crianças pequenas. Estes centros são criados, em comunidades e regiões específicas, para oferecer serviços às famílias em situações de alto risco. Muitas famílias têm utilizado estes serviços oferecidos por estes centros, que oferecem: serviço de creche, centro de informação à comunidade, treinamento, provisão de cuidados às crianças, playground, bibliotecas, entre outros.

A melhora deste tipo de programa irá permitir que mais famílias e crianças sejam ajudadas através dos vários tipos de serviços.

Os governos estadual e municipal devem eliminar as barreiras no acesso aos serviços.

Algumas famílias sentiram-se isoladas por causa de problemas com a língua, no caso da língua, com o transporte, e com o inverno rigoroso. Para as

famílias que eram novas no contexto do país e da comunidade, o *Family Home Visitor* foi de fundamental importância para que as pessoas se integrassem ao novo cenário. Sem este programa, as famílias se sentiriam ainda mais isoladas e estariam ainda mais expostas a uma situação de risco.

A falta de transporte público é uma séria barreira no acesso aos serviços.

Por isso, tanto o governo estadual quanto municipal devem trabalhar para diminuir ao máximo estas barreiras no acesso aos serviços, através de estratégias como providenciar ajuda extra no período de inverno, dinheiro extra quando houver greve de ônibus, incentivos para os participantes do programa, e programas de desenvolvimento da comunidade para reduzir o isolamento.

O programa HBHC de Hamilton-Wentworth usou um modelo único de visitas às famílias, em que mulheres da própria comunidade eram treinadas e contratadas pelas agências locais para visitarem mulheres em situações semelhantes. Estes *Family Home Visitors* (visitantes das famílias) trabalham com as famílias em suas próprias casas, oferecendo a vantagem de que esta ajuda é oferecida por alguém em situação semelhante, por colegas, por pares. Estes visitantes oferecem informações, dicas e apoio aos pais. Eles também ajudam as famílias na busca de uma maior conexão e na busca dos recursos e serviços da comunidade.

Todos os níveis governamentais devem buscar desenvolver a capacidade local e o capital social destas comunidades, através de programas pró-família de acesso universal.

Quando uma estratégia se foca em determinados programas e atividades específicos para pais ou crianças, há sempre resultados negativos. Num programa que se foca somente em fornecer apoio para pais com crianças com determinadas necessidades, pode-se subliminarmente pensar que os pais destas crianças são inúteis. Coloca-se em dúvida a legitimidade e autoridade destas pessoas como pais. Esta visão acaba por criar um preconceito em relação aos pais, estabelecendo rígidos estereótipos.

Por causa destas conseqüências negativas e preconceituosas, Dan Offord colocou a importância de se criar programas universais. Assim, no HBHC, todas as mulheres em fase pós-parto poderiam participar do programa, que tinha sido criado para ajudar os pais novatos através da provisão de informações, ajuda, visitas nas residências, etc.

- Conclusão

Os primeiros anos na vida de uma criança são fundamentais para o desenvolvimento de capacidades e aspectos fundamentais do aprendizado, socialização e saúde da pessoa no seu ciclo de vida. Muitos fatores afetam estes estágios iniciais de desenvolvimento. Há certos fatores de risco e determinadas condições, como relações familiares precárias, abusos, imigração recente, falta de apoio social, pobreza, dependência de serviços sociais, pais e mães adolescentes, pais e mães que criam os filhos sem a ajuda do parceiro/a, entre outros, que podem afetar negativamente o desenvolvimento da criança. Uma nutrição precária ou falta de estimulação apropriada da criança, por exemplo, têm grande influência no desenvolvimento do cérebro, trazendo efeitos permanentes na vida da pessoa.

Programas que se focam em fatores isolados têm atingido pouco sucesso, porque em situações como esta é importante trabalhar o contexto como um todo, em busca de uma resolução geral do problema. É importante buscar a sanção de diversos fatores, e não se concentrar em deficiências específicas, que isoladamente não irão trazer melhorias duradouras para os envolvidos.

Freqüentemente, os serviços sociais focam a identificação de problemas, ao invés de reconhecer a habilidade e força das crianças e famílias em solucionar estes problemas. Os processos que conseguem interconectar famílias, profissionais, relações informais, e comunidades, são mais propensos a obter resultados mais sólidos e positivos, resultando no desenvolvimento das pessoas e comunidades envolvidas.

Este estudo possibilitou um melhor entendimento da força que uma comunidade pode ter, na sua capacidade e habilidade em mudar realidades

difíceis. Para esta tarefa, é preciso que os três setores trabalhem juntos, numa busca de melhores resultados para todos os envolvidos. E não só os setores público, privado e o Terceiro Setor devem estar envolvidos, mas também toda uma rede informal de relações, que é fundamental para um melhor desempenho.

Entendendo a comunidade e trabalhando em conjunto, estas redes de contatos e relações podem buscar a contínua melhoria da comunidade e das pessoas envolvidas, entendendo que uma comunidade forte e unida é um dos melhores caminhos para reverter situações de alto risco.

Com o final da Parte II, passaremos agora à última parte do trabalho, em que faremos as considerações finais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste projeto pudemos estudar mais a fundo as diversas relações possíveis entre o Estado e a sociedade civil, ou seu sucedâneo, o Terceiro Setor.

Vimos que o Estado e o Terceiro Setor podem assumir diversos tipos de relação entre si, variando de uma relação de perfeita cooperação à uma situação de divergência completa, como visto no capítulo 2. Com o tópico do desenvolvimento comunitário, buscamos uma situação em que a comunidade e, portanto, um extrato da sociedade, se dispõe a buscar seu próprio desenvolvimento. De maneira alguma esta comunidade irá tornar-se auto-suficiente e, geralmente, estas iniciativas contam com o apoio externo, podendo ser do governo, de outras entidades do Terceiro setor ou do mercado.

Os casos ilustram de maneira clara e explicativa a importância das comunidades em busca da melhoria de sua condição de vida. Em ambos, os habitantes de determinada região viram-se empenhados em modificar sua situação e para isso mobilizaram-se em busca de alternativas viáveis. Buscando o desenvolvimento da comunidade, investiram nos recursos que possuíam – em seus próprios capitais. Os capitais humano e social, porém, merecem destaque nas duas experiências por terem desempenhado papel fundamental. Em ambas as experiências foi demonstrada a importância do apoio de outras instituições, sendo elas governamentais, da iniciativa privada com fins lucrativos ou do próprio Terceiro Setor.

Podemos dizer que a iniciativa da sociedade é fundamental para o seu próprio desenvolvimento. Um Terceiro Setor forte e desenvolvido também tem papel fundamental na busca de novas alternativas e melhoria das condições de vida. Por sua vez, um Estado democrático consolidado também é essencial – ele lançará as bases legais para o bom desenvolvimento da sociedade e sem ele é impossível pensar na proliferação de iniciativas da sociedade a longo prazo. Sem que haja uma cooperação entre estas três forças, é impossível pensarmos na existência de uma experiência bem-sucedida e duradoura. É só por meio da

cooperação entre os três setores (Estado, Mercado e Terceiro Setor) e a sociedade civil que poderemos chegar a uma sociedade mais justa e democrática.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ACTIONAID ET AL *The Reality of Aid 95: An independent review of international aid*. London: Earthscan, 1995.
- BANTING, K. *The Nonprofit Sector in Canada: roles and relationships*. Montreal: School of Policy Studies, Queen's University by McGill-Queen's University Press, 2000.
- BANTING, K. G; BROCK, K. *The Nonprofit Sector and government in a new century*. Montreal: School of Policy Studies, Queen's University by McGill-Queen's University Press, 2001.
- BATSLEER, J. ET ALLI. *Issues in Voluntary and Nonprofit Management*. Wokingham: Addison-Wesley, 1992.
- BEBBINGTON, A ; THIELE, G. *Non-Governmental Organisations and the State in Latin America: Rethinking Roles in Sustainable Agricultural Development*. London: Routledge, 1993.
- BENNET, J. *Meeting Needs: NGO co-ordination in practice*. London: Earthscan, 1995.
- BILLIS, D. *Welfare Bureaucracies*. London: Gower, 1984.
- BILLIS, D. *Organising Public and Voluntary Agencies*. London: Routledge, 1993.
- BILLIS, D. *A Theory of the Voluntary Sector*. London: Centre for Voluntary Organization (occasional paper). 1989.
- BILLIS, D.; HARRIS, M. (eds.) *Voluntary Agencies: Challenges of Organisation and Management*. London: Macmillan, 1996.
- BOOTH, D. *Rethinking social development: theory, research and practice*. London: Longman, 1994.
- BRANT, M. (2001, abril 1º). A Nova Causa Mundial. *A Folha de São Paulo*, Voluntariado, p.1
- CAMAROTTI, I.; SPINK, P. (Org.). *Parcerias e Pobreza: Soluções Locais na Construção de Relações Sócio-Econômicas*. Brasil: Editora FGV, 2000.
- CARROL, T. F. *Intermediary NGOs: the supporting link in grassroots development*. Hartford: Kumarian Press, 1992.

- CLARK, J. *Democratising development: the role of voluntary organisations*. London: Earthscan, 1991.
- CLAYTON, A. *Governance, democracy and conditionality: what role for NGOs? NGO Management Series No 2*. Oxford: INTRAC Publications, 1995.
- COELHO, S. *Terceiro Setor: Um Estudo Comparado entre Brasil e Estados Unidos*.
- EDWARDS, M.; HULME *Making a Difference: NGOs and development in a changing world*. London: Earthscan, 1992.
- EDWARDS, M.; HULME. *Beyond the Magic Bullet: NGO performance and accountability in the post-cold war world*. London: Macmillan, 1995.
- EDWARDS, M.; HULME. *Too Close for Comfort? NGOs, states and donors*. London: Macmillan, 1996.
- FARRINGTON, J.; BEBBINGTON, A.; WELLARD, K. AND LEWIS, D. *Reluctant Partners? NGOs, the state and sustainable agricultural development*. London: Routledge, 1993.
- FERNANDES, R. C. *Privado porém público– O Terceiro Setor na América Latina* Ed. Relume Dumará, 1994.
- FIGUEIRA-McDONOUGH, J. *Community Analysis and Praxis: Toward a Grounded Society*. Brunner-Routledge – Taylor & Francis Group, 2001.
- FISHER, J. *The Road from Rio: Sustainable Development and Nongovernmental Movement in the Third World*. New York: Preager, 1993.
- FRIEDMANN, J. *Empowerment: the politics of Alternative Development*. Oxford: Blackwell, 1992.
- GIDRON, B.; KRAMER, R ET ALLI. *Government and the Third Sector*. San Francisco: Jossey-Bass, 1992.
- GOIS, A. (2001, abril 1º). Organizações Influenciam Políticas Públicas. *Folha de São Paulo*, Voluntariado, especial 4.
- GREEN, P.; HAINES, A. *Asset Building & Community Development*. USA: Sage Publications, 2002.
- GRONBJERG, K. *Understanding Nonprofit Funding*. San Francisco: Jossey-Bass, 1993.

- HALL, P. D. *Inventing the Nonprofit Sector: and other essays in philanthropy, voluntarism, and nonprofit organisations*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1992.
- HAMMACK, D. AND YOUNG, D. (eds). *Nonprofit Organisations in a Market Economy*. San Francisco: Jossey-Bass., 1993.
- JAMES, E. *The Nonprofit Sector in International Perspective*. Oxford: Oxford University Press, 1989.
- KELLY, R. M. *Community Control of Economic Development: The Boards of Directors of Community Development Corporations*. USA: Praeger Publishers, 1977.
- KORTEN, D. *Getting to the 21st century: voluntary action and the global agenda*. West Hartford: Kumarian Press, 1990.
- KRAMER, R et alli. *Privatisation in Four European Countries: Comparative Studies in Government/Third Sector Relationships*. M.E, Sharp, 1993.
- LANDIM, L. *Para Além do Mercado e do Estado? – Filantropia e Cidadania no Brasil*. Rio de Janeiro: Núcleo de Pesquisa – ISER, 1993.
- LAUDERDALE, M.; PETERSON, J. *Community Development*. Social service Program Improvement Series. Washington, D.C.: Education, Training, and Research Sciences, Corp, 1971.
- LEWIS, D. *Bridging the gap? The parallel universes of the non-profit and non-governmental organisation research traditions and the changing context of voluntary action*. International Working Paper 1. London: Centre for Voluntary Organisation, 1998.
- LOHMANN, R. A. *The Commons: New Perspectives on Nonprofit Organizations and Voluntary Action*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1992.
- MARIA, E. (2001, abril 1º) As Entidades buscam voluntário qualificado. *Folha de São Paulo*, Voluntariado, especial 3.
- MARSDEN, D.; OAKLEY, P.; PRATT, B. *Measuring the process: Guidelines for evaluating social development*. Oxford: INTRAC Publications, 1995.
- MASON, D. *Leading and Managing the Expressive Dimension: Harnessing the Hidden Power Source of the Nonprofit Sector*. San Francisco: Jossey-Bass, 1995.
- MCCARTHY, K.; HODGKINSON, V. et alli. *The Nonprofit Sector in the Global Community*. San Francisco: Jossey-Bass, 1992.

MILOFSKY, C. *Community Organisations: Studies in Resource Mobilisation and Exchange*. Oxford: Oxford University Press, 1987.

NAJAM, A. *The four C's of Third Sector-Government Relations: Cooperation, Confrontation, Complementarity, and Co-optation*. San Francisco: Jossey Bass, 2000.

NEDER, R. T. *Organizações Não-Governamentais na (re)Construção da Sociedade Civil no Brasil* Relatório nº 10/1996 - NPP, 1996.

OXFAM (1995) *The OXFAM handbook of development and relief (3 volumes)*. Oxford: Oxfam Publications.

PASSADOR, J. L. *Os sofrendores da rua: estudo de caso da Cooperativa de Catadores de Papel e Papelão da Várzea do Glicério*. Dissertação de Mestrado. São Paulo : FGV/EAESP, 1993.

PAUL, S.; ISRAEL, A. *Nongovernmental organisations and the World Bank*. Washington DC: World Bank, 1991.

PEARCE, J.L. *Volunteers: The Organisational Behaviour of Unpaid Workers*. London: Routledge, 1993.

POWELL, W. *The Nonprofit Sector: A Research Handbook*. Yale University, 1997.

RIDDEL, R. C.; ROBINSON, M. *NGOs and Rural Poverty Alleviation*. Oxford: Clarendon Press, 1995.

SANTOS, W. G. dos. *As Fronteiras do Estado Mínimo*. Rio de Janeiro: Campus, 1991.

SACHS, W. *The Development Dictionary: a guideline to knowledge as power*. London: Zed Books, 1992.

SALAMON, L. M. *Partners in Public Service: Government - Nonprofit Relations in the Modern Welfare State*. The John Hopkins University Press, 1995.

SALAMON, L. M.; ANHEIER, Helmut K. *The Emerging Nonprofit Sector: An overview*. Manchester University Press, 1996.

SMILLIE, I. *The Alms Bazaar: altruism under fire: non-profit organisations and international development*. London: Intermediate Technology Publications, 1995.

SZAZI, E. *Terceiro Setor: Regulação no Brasil*. GIFE – Ed. Fundação Peirópolis, 2000.

Terceiro Setor herda distorções do Brasil (2001, abril 1º) *Folha de São Paulo*, especial 6.

VAN TIL, J. *Mapping the Third Sector: Voluntarism in a changing social economy*. New York: Foundation Center, 1988.

YOUNG, D. et alli. *Governing, Leading and Managing Nonprofit Organisations*. San Francisco: Jossey-Bass, 1993.

3.4.5. CAPITAL AMBIENTAL

O capital ambiental envolve os aspectos relacionados à base natural de recursos de uma comunidade: ar, água, solo, flora e fauna. Já que os recursos naturais podem promover e desenvolver uma infinidade de valores para a comunidade, é importante considerar qual é a melhor forma de utilizar estes recursos em busca de uma viabilidade de sobrevivência da comunidade à longo prazo. Muitas comunidades, por exemplo, podem se relacionar com o ambiente em busca de um maior desenvolvimento do turismo, de indústrias e de áreas de recreação. Dependendo de onde a comunidade estiver localizada, o ambiente natural pode ser fundamental para a imagem da comunidade e para a qualidade de vida da sua população.

O governo tem buscado cada vez mais regulamentar o uso destes recursos naturais, agindo de maneira a controlar a utilização desordenada destes. O setor industrial muitas vezes continua a agir de forma irresponsável e abusiva em relação à natureza, utilizando os recursos de maneira predatória e individualista. As CBOs podem surgir como uma alternativa viável no combate a estas formas de utilização abusiva dos recursos naturais, preservando os interesses da comunidade e garantindo a melhor forma de utilização de seu capital ambiental.

3.5. ORGANIZAÇÕES COMUNITÁRIAS (COMMUNITY-BASED ORGANIZATIONS)

Há diferentes tipos de organizações que podem desenvolver atividades de caráter comunitário. As corporações de desenvolvimento comunitário, em inglês CDCs (*community development corporations*), são as principais organizações responsáveis por estas atividades, mas há outras entidades como as corporações de desenvolvimento local, em inglês LDCs (*local development corporations*), e as associações de bairro (*neighborhood associations*). Há ainda outros tipos de agências, mas estas três são as principais. Cada uma dessas entidades tem uma estrutura básica e diferentes formas de atuação e missão. Veremos



TERCEIRO SETOR, SOCIEDADE CIVIL E POLÍTICAS PÚBLICAS. SIMIELLI, Lara Elena Ramos (Bolsista de Iniciação Científica, EAESP-FGV) e Profs. Ricardo Bresler e Mario Aquino Alves (Orientador e Co-Orientador do Departamento de Administração Geral e Recursos Humanos – ADM, EAESP-FGV).

[INTRODUÇÃO] Desde meados do século passado, vem ganhando impulso e notoriedade um novo agente no contexto global: o Terceiro Setor. Para que este setor seja eficiente e represente verdadeiramente os interesses da sociedade na qual está inserido, é necessário que haja um firme e estável Estado democrático. A participação dos cidadãos também é fundamental para que haja a construção de uma democracia consolidada. Este conceito acaba por ampliar o conceito de “público”, que não fica limitado apenas ao Estado, mas inclui também a cidadania. O que está ocorrendo atualmente pode talvez ser considerado uma verdadeira revolução, pois está mudando a maneira geral das pessoas pensarem e agirem. As relações entre mercado e Estado, até então predominantes, deverão ser transformadas pela presença cada vez mais marcante desta nova figura: o Terceiro Setor. A observação e compreensão deste fenômeno nos parecem de grande interesse. Neste trabalho, faremos a divisão em duas grandes partes. A primeira parte irá tratar de conceitos teóricos fundamentais para a compreensão do Terceiro Setor. A segunda parte, por sua vez, irá apresentar dois casos, em que poderemos compreender na prática as teorias e conceitos anteriormente analisados. [METODOLOGIA] Para a realização deste trabalho, foram utilizadas basicamente duas estratégias. A primeira delas foi a conceituação teórica, em que buscamos consolidar alguns pontos básicos necessários para um bom entendimento acerca do Terceiro Setor e das suas relações com o Estado e mercado. A segunda estratégia utilizada foi a análise de casos, em que buscamos apresentar duas experiências que pudessem ilustrar o que fora visto e analisado nos capítulos anteriores. O levantamento bibliográfico inicial foi de obras brasileiras, americanas e inglesas. Com o desenvolvimento do projeto, pudemos ampliar nossa fonte de pesquisa, buscando fontes canadenses, que foram amplamente utilizadas em nosso estudo. [CONCLUSÃO] Neste projeto pudemos estudar mais a fundo as diversas relações possíveis entre o Estado e a sociedade civil, ou seu sucedâneo, o Terceiro Setor. Os casos ilustram de maneira clara e explicativa a importância das comunidades em busca da melhoria de sua condição de vida. Podemos dizer que a iniciativa da sociedade é fundamental para o seu próprio desenvolvimento. Um Terceiro Setor forte e desenvolvido também tem papel fundamental na busca de novas alternativas e melhoria das condições de vida. Por sua vez, um Estado democrático consolidado também é essencial – ele lançará as bases legais para o bom desenvolvimento da sociedade e sem ele é impossível pensar na proliferação de iniciativas da sociedade a longo prazo. Sem que haja uma cooperação entre estas três forças, é impossível pensarmos na existência de uma experiência bem-sucedida e duradoura. É só por meio da cooperação entre os três setores (Estado, Mercado e Terceiro Setor) e a sociedade civil que poderemos chegar a uma sociedade mais justa e democrática.