

Organizações não governamentais, políticas sociais e desenvolvimento organizacional: *welfare mixes* em Portugal no domínio da luta contra o VIH/SIDA*

Alexandra Lopes**

Resumo¹:

A comunicação aborda, em simultâneo, dois tópicos de discussão teórica e empírica: o papel das organizações não governamentais (ONG's) na definição e implementação de políticas sociais e o processo de desenvolvimento organizacional enquanto uma variável explicativa central do conteúdo desse papel. Baseando-se em pesquisa empírica realizada junto a 31 ONG's portuguesas envolvidas na luta contra o VIH/SIDA, a comunicação procura demonstrar alguns dos *welfare mixes* (ou seja, as divisões de funções entre os diferentes agentes produtores de bem-estar social e os processos em jogo nessas divisões) que se foram desenvolvendo à volta de um tema especialmente controverso, argumentando que é possível identificar, em Portugal, novas formas de cooperação entre actores públicos e privados, as quais traduzem experiências que podem levar à gestão renovada de algumas das principais questões sociais com que hoje se confronta o Estado-Providência português. Simultaneamente, identificam-se alguns elementos centrais no desenvolvimento das ONG's ligadas ao complexo VIH/SIDA, demonstrando-se como esses elementos podem representar factores de constrangimento e limitação ou, pelo contrário, de potenciação e alargamento do alcance desses *welfare mixes*.

¹ Este resumo reproduz o texto com que se manifestou interesse em participar no IV Congresso de Sociologia, sendo na altura nossa intenção construir uma comunicação à sua volta. Dado o carácter limitado do tempo disponível para apresentação oral, entendeu-se ser perigosamente redutor manter a intenção inicial. Por essa razão, o texto que se oferece deverá ser lido enquanto mera apresentação geral de um trabalho mais extenso, cujo conteúdo teremos todo o prazer em partilhar com aqueles que essa vontade manifestarem e em espaço mais apropriado para uma reflexão científica que se pretende devidamente sustentada.

No seio dos grandes debates sobre as estratégias de reforma do Estado Providência, tem adquirido cada vez mais relevância a linha de argumentos que fazem passar os caminhos dessa reforma pelos caminhos da devolução à sociedade civil da responsabilidade pelo exercício da solidariedade colectiva. Enquanto actores dessa devolução, ganham especial relevo os agentes da sociedade civil formal, entre estes incluindo-se as Organizações Não Governamentais (ONG's). Em diferentes projectos políticos são estas os protagonistas, advogando-se, com base em argumentos de natureza diversa, a construção de modelos de partilha entre actores públicos e privados das responsabilidades pela provisão de bem-estar social.

Os *welfare mixes*¹ na relação de actores públicos com actores privados podem, no entanto, assumir uma panóplia muito diversificada de formatos,

* A comunicação resulta de um projecto de investigação desenvolvido no âmbito do programa de Mestrado em Sociologia da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, sob a orientação do Prof. Doutor Boaventura de Sousa Santos. Para a realização do trabalho empírico contou-se com o apoio da Comissão Nacional de Luta Contra a SIDA, no âmbito do programa CRIA98.

** Faculdade de Letras da Universidade do Porto e Instituto de Sociologia do Porto (e-mail: aslopes@letras.up.pt)

¹ A expressão *welfare mixes* tem vindo a ser extensivamente utilizada pelos cientistas sociais que se ocupam das questões do Estado e das políticas sociais, acabando por ser incorporada no vocabulário da Sociologia

colocando-nos, em última análise, perante um cenário polar que nos permite distinguir entre *mixes* retrógrados e *mixes* progressistas. Os primeiros assentam na colonização e instrumentalização do sector privado pelo sector público. Os segundos assentam em parcerias sustentadas de actores que se relacionam numa base de simetria e de partilha de poder.

O objectivo do nosso trabalho foi ilustrar algumas dessas modalidades de construção de arranjos institucionais na produção de bem-estar social, analisando para o efeito os processos envolvidos num domínio recente de definição e implementação de políticas sociais, o domínio do complexo VIH/SIDA. A estratégia de análise passou, essencialmente, pela identificação dos processos de desenvolvimento organizacional na base dos *welfare mixes* nesse domínio particular, tomando como ponto de partida a premissa de que na base de arranjos institucionais diferenciados estão projectos organizacionais distintos.

Trabalhando com base nos resultados obtidos pela observação sistemática de 31 ONG's portuguesas, directa ou indirectamente ligadas ao VIH/SIDA, procurou-se progredir pela identificação de traços organizacionais distintos, isolando *clusters* de organizações e demonstrando a sua associação a modalidades distintas de relacionamento com o Estado na gestão de uma problemática tão relevante como a SIDA. Com isso procurou-se demonstrar a centralidade dos processos de desenvolvimento organizacional das ONG's na definição dos papeis que estas podem assumir na definição e implementação de políticas sociais, provando a possibilidade de emergência de novas modalidades de relacionamento entre actores públicos e privados, em Portugal, conducentes a *welfare mixes* progressistas.

1. Os Fundamentos

A participação das ONG's na definição e implementação de políticas sociais

Países como os Estados Unidos aparecem como exemplos paradigmáticos de implementação de políticas sociais assentes na contratualização entre o governo e actores privados não lucrativos, como organizações de base local ou comunitária. O debate sobre o reformismo solidário do Estado Providência, no entanto, não se desenvolve em torno deste tipo de relação. Pelo contrário, denuncia-a como exemplo do que pode ser a colonização do sector privado não lucrativo a serviço do avanço de lógicas neo-liberais de desinvestimento social e de recuo do próprio Estado.

Na linha de defesa da extensão do modelo social europeu, o que a discussão sobre a participação do Terceiro Sector na definição e implementação de políticas sociais pretende é reflectir sobre o seu papel na reforma e no avanço de lógicas solidaristas de participação colectiva, que reabilitem o papel do próprio Estado na provisão de bem-estar social. Ou seja, estará em causa uma leitura do papel dos actores privados não lucrativos que os coloca além de um simples jogo de diversificação de respostas na provisão de bem-estar (leitura largamente ancorada na tradição da escola americana da microeconomia, que tende a ler o Terceiro Sector enquanto reacção ao fracasso do mercado ou do Estado, logo, enquanto opção institucional para redução de custos de transacção na provisão de bens e serviços públicos, limitando os seus quadros analíticos a grelhas procedentes da ciência económica que reduzem, em última análise, o desenvolvimento dessa esfera às leis da procura e da oferta na dinâmica de escolhas institucionais), estando em causa uma perspectiva teórica que os coloca no centro de um complexo projecto de reinvenção do próprio Estado Providência.

como se, de facto, fosse património da comunidade. A nossa "usurpação" da expressão acontece na linha desse movimento de incorporação do vocábulo na linguagem da análise social, mas faz-se retendo a sua origem, mais concretamente os trabalhos de Adalbert Evers (1995).

A partir do momento em que se reconhece que o que está em causa é a análise das condições em que se pode assumir como credível a participação de agentes não governamentais na reforma do Estado, torna-se crucial a avaliação das características, das potencialidades e, igualmente, das limitações desses agentes no desempenho daquele papel.

Autores como Adalbert Evers (1995), Fitoussi e Rosanvallon (1997) ou Santos (1997) vêm reflectindo largamente sobre os caminhos de construção de *welfare mixes* progressistas na provisão de bem-estar social, assentes numa concepção solidária da participação colectiva e numa articulação enriquecida entre actores públicos e privados. Essa é uma articulação que pressupõe um relacionamento maduro entre esferas autónomas, que se respeitam mutuamente e que se reconhecem como actores participantes em todas as fases do processo de definição e implementação de políticas sociais, desde a sua concepção e decisão até à sua efectiva concretização.

No caso português, esta é uma linha de análise que vem alimentando algum esforço de conhecimento sustentado sobre o conjunto de organizações existentes ao nível da sociedade civil, esforço esse que vem clarificando alguns dos traços constitutivos dessa esfera de acção no nosso país.

Tem sido demonstrado, nomeadamente, que a sociedade civil formal em Portugal tem vindo a ser constituída largamente por acção e sob a influência do próprio Estado. Herdeira de um passado de repressão e sem tempo para consolidar uma cultura de cidadania política e social, a sociedade civil portuguesa vem demonstrando algumas dificuldades de mobilização e organização autónoma em bases formais. No âmbito de projectos políticos de desinvestimento social e de devolução, tem sido o próprio Estado a chamar a si a tarefa de criar na sociedade civil estruturas formais para as quais possa concretizar essa devolução. Num processo que Boaventura de Sousa Santos designa como a inversão do contrato social pela criação de uma sociedade civil secundária (Santos, 1990), aquilo a que se assiste é à consolidação de laços de dependência das organizações não governamentais face ao Estado, dependência essa que se reproduz continuamente na promoção de processos selectivos de multiplicação de actores não estatais nas áreas e nos moldes eleitos pelo próprio Estado como os mais adequados.

Este tipo de processos, tão característicos de uma sociedade como a nossa, tem tradução directa, entre outros, ao nível dos padrões de desenvolvimento organizacional dos próprios actores privados. Tem tradução directa, igualmente, ao nível das possibilidades de participação efectiva, em modalidades progressistas, das organizações da sociedade civil portuguesa na definição e implementação de políticas sociais.

Padrões de desenvolvimento organizacional na sociedade civil formal

A problematização que Boaventura de Sousa Santos faz sobre os campos onde se podem avaliar as potenciais virtualidades (e os potenciais riscos) da entrada em cena da sociedade civil formal no processo de reconstrução do Estado, na sua análise sobre os caminhos para a reinvenção solidária e participativa deste último, define os contornos dos quatro grandes debates que aquele autor propõe se desenvolvam a propósito do Terceiro Sector: o debate sobre a sua localização estrutural entre o público e o privado; o debate sobre a sua organização interna, transparência e responsabilização; o debate sobre as relações entre organizações do Terceiro Sector; e, finalmente, o debate sobre as relações entre Estado Nacional e Terceiro Sector (Santos, 1998). Tratam-se, no fundo, de quatro eixos analíticos que nos remetem para uma leitura de tipo organizacional, uma leitura que procura descobrir, nos diferentes padrões de desenvolvimento das organizações, significados de natureza política e espaços distintos para a construção de *welfare mixes*.

Por outras palavras, a nossa argumentação central dirige-se para a demonstração da relação directa que existe entre o tipo de desenvolvimento organizacional dos actores privados não lucrativos (aferido pela análise dos quatro eixos acima referidos) e o tipo de participação que têm na definição e implementação de políticas sociais. O que significa que a distinção entre arranjos progressistas e arranjos retrógrados na provisão de bem-estar social se pode fazer, também, pela distinção entre padrões de desenvolvimento organizacional distintos.

Organizações, políticas sociais e a epidemia do VIH/SIDA

O domínio empírico onde se procurou trabalhar um conjunto mais ou menos alargado de questões relativas ao Terceiro Sector e aos “*welfare mixes*” que se podem desenvolver entre sociedade civil e Estado, na perspectiva da análise do tipo de processos que podem estar envolvidos na constituição de uma esfera pública não estatal, foi o domínio do complexo VIH/SIDA.

Fenómeno relativamente recente (os primeiros casos baptizados como casos de SIDA datam de 1981), o complexo VIH/SIDA representou, e continua a representar, um conjunto de desafios novos que as políticas sociais tiveram que considerar e negociar, desafios esses que se colocaram não só aos Estados, mas também à própria sociedade civil. É esse conjunto de desafios que torna este domínio especialmente interessante na perspectiva da análise das respostas públicas e privadas que a seu respeito foram surgindo, permitindo o confronto entre velhas e novas formas de actuação dos diferentes agentes e a análise de modelos diferenciados de arranjos institucionais.

Quando pensamos num domínio tão particular de intervenção como o domínio do complexo VIH/SIDA, temos que ter em linha de conta que estamos a trabalhar num espaço extremamente complexo, em relação ao qual a acção do Terceiro Sector e os arranjos institucionais entre este e o Estado ultrapassa a simples provisão de serviços sociais. Mais do que isso, estamos a falar de um campo de relações fortemente politizadas, onde se discutem questões de fundo sobre liberdades, sobre a igualdade, sobre direitos e sobre comportamentos, logo, um espaço onde a definição e implementação de políticas sociais aparece na sequência de processos carregados de significados sociais e políticos. São essas especificidades que tornam este domínio tão interessante na perspectiva da análise dos *welfare mixes* que no seu interior se desenvolvem – além de nos permitirem testar velhas questões sobre a participação da sociedade civil na gestão do bem-estar colectivo, permitem-nos testar a capacidade relativa do Estado e do Terceiro Sector para incorporarem e negociarem desafios radicalmente novos.

Os desafios a que nos referimos têm a ver sobretudo com três tópicos em particular, que marcam de forma inexorável as respostas colectivas à nova epidemia:

- os processos de gestão do risco colectivo associado à emergência da SIDA e a sua definição enquanto questão de saúde pública;
- as dinâmicas de diferenciação de respostas em contextos plurais, estes últimos associados à multiplicação de estilos de vida;
- a publicização da esfera íntima na discussão sobre a sexualidade.

O interesse em testar as velhas hipóteses que se colocam à sociedade civil formal portuguesa, tomando como referência um campo de acção tão radicalmente novo como o do complexo VIH/SIDA, tem a ver precisamente com a possibilidade de testar até que ponto aquela consegue libertar-se dos velhos constrangimentos e incorporar dinâmicas emancipadoras, estas traduzidas em padrões de desenvolvimento organizacional específicos.

O processo de criação de uma sociedade civil secundária por iniciativa do Estado, tão característico de sociedades semi-periféricas como a portuguesa, coloca, como já referido, um conjunto de riscos à afirmação do Terceiro Sector no

nosso país, riscos que se acredita são largamente reproduzidos no domínio do complexo VIH/SIDA.

O subdesenvolvimento das actividades de cuidado, em geral, da parte do Estado Providência português, a dificuldade da rede existente integrar as especificidades da SIDA e dos por ela afectados, o acumular de necessidades não satisfeitas, todos terão interagido para uma orientação dominante nas políticas públicas neste campo: o desinteresse do Estado em intervir directamente e isoladamente na construção de novos instrumentos de provisão de bem-estar. A SIDA, nomeadamente a partir do momento em que começa a ser objecto de um plano nacional de intervenção centralmente definido, surge numa altura em que o Estado português começa a assumir mais claramente a sua vocação de comprador de serviços, na tentativa de alívio do seu complexo e já sobrecarregado aparelho burocrático. No Plano Nacional de Luta Contra a SIDA (1993) é afirmado muito explicitamente que,

“É prioridade da Comissão Nacional de Luta Contra a SIDA privilegiar o desempenho das ONG’s no âmbito das actividades concretas a desenvolver no campo da luta contra a SIDA.”

Plano Nacional de Luta Contra a SIDA, 1993, 128

Desde a sua publicação, aquilo a que se pôde assistir foi ao progressivo refinamento e alargamento dos instrumentos de apoio e incentivo financeiro ao desenvolvimento de serviços por parte da sociedade civil formal, inicialmente de uma forma menos regulamentada, a partir de 1997 com um formato normativo claro e abrangente.

Os efeitos desses instrumentos acabam por se materializar nas próprias dinâmicas de desenvolvimento organizacional dos agentes do Terceiro Sector, originando perfis que acabam por acentuar e fortalecer as suas próprias limitações, nomeadamente com o domínio de lógicas assistencialistas e selectivas, especialmente actantes nos campos da acção social tradicional (apoio domiciliário e residencial), com metodologias de intervenção centralizadas e orientadas sobretudo para os profissionais, com uma clara dependência dos financiamentos estatais e com uma lógica de intervenção *top-down*.

No entanto, e dado o carácter especialmente controverso do campo de actuação que envolve a SIDA, será de equacionar o desenvolvimento de novas formas organizacionais, assentes no exemplo dos grandes movimentos sociais internacionais e nas estratégias de afirmação que foram refinando.

A história da SIDA potencia a descoberta de estratégias alternativas para a sustentação organizacional, como o recurso à mediatização e exposição pública. As ONG’s portuguesas no campo da SIDA constituem experiências inovadoras a esse respeito, permitindo identificar possibilidades alternativas para o Terceiro Sector, que não passam exclusivamente pelo Estado. O carácter reivindicativo e a força relativa dos agentes privados não lucrativos passa muito pela sua capacidade de inovação organizacional, nomeadamente ao nível da descoberta de formas alternativas de financiamento e gestão organizacional. Se a isso acrescentarmos os contornos políticos extremamente marcantes, sobretudo na perspectiva de algumas minorias organizadas e com grande capacidade de mobilização de recursos, as ONG’s aparecerão como o mecanismo mais adequado para a sua expressão. No caso português, a SIDA servirá para demonstrar como as ONG’s podem ser agentes de peso na definição de políticas quando são escolhidas, por exemplo, como a forma de manifestação e corporização dos interesses de grupos minoritários.

No fundo, e dadas as especificidades do Terceiro Sector português, será de conceber a coexistência lado a lado, no domínio da SIDA, de ONG’s radicalmente diferentes em termos do seu desenvolvimento organizacional. A forte pressão para a prestação de serviços por parte das políticas centrais, a disponibilização de recursos para o efeito e o acumular de necessidades junto a grupos populacionais particularmente desprovidos de recursos, não só materiais

como também simbólicos, torna a SIDA um campo especialmente apetecível para organizações com tradição de acção social caridosa e assistencialista, muitas vezes de raiz religiosa, que introduzem neste campo de acção práticas de actuação mais sintonizadas com as filosofias promovidas pelas políticas centrais, comprometendo dessa forma a capacidade reivindicativa das organizações que desenvolvem mecanismos alternativos de provisão e de reivindicação. Estas, dadas as dinâmicas globais que marcam a doença e os contornos particulares da sua epidemiologia e dos seus significados sociais, surgem incorporando as estratégias dos grandes movimentos internacionais e percebendo a importância da utilização da mediatização e da aproximação a outros agentes sociais que não o Estado. Escolhendo essa via, conseguem afirmar-se de forma autónoma enquanto organizações e enquanto agentes de peso na arena da discussão pública.

O que se pretendia demonstrar, com a observação das ONG's portuguesas actuantes no domínio da SIDA, era a diferença de fundo entre os modelos de relacionamento com o Estado que emergem desses padrões diferenciados de desenvolvimento organizacional.

2. Os Métodos

O trabalho empírico foi conduzido com base em metodologias extensivas, assentando no recurso a instrumentos padronizados de recolha de informação. Entre estes destaca-se, naturalmente, o inquérito por questionário. As ONG's recenseadas com actividades no campo da SIDA foram observadas com base na administração de um inquérito de caracterização organizacional, administração essa que decorreu entre Junho e Novembro de 1999.

Em simultâneo, o trabalho empírico assentou numa extensa recolha documental, com posterior análise. O enfoque privilegiado foi, invariavelmente, o da caracterização organizacional.

Conscientes das limitações que as metodologias extensivas implicam, sobretudo quando está em causa uma leitura que não se pretende meramente mecânica, introduziu-se uma nota de registo qualitativo com recurso à observação directa e à análise de discursos.

Não poderemos deixar de referir a íntima associação entre a investigadora e o seu campo de estudo, reconhecendo, nomeadamente, a importância que o activismo neste domínio tem assumido na sua vida pessoal. Essa é uma posição com inegáveis implicações epistemológicas e metodológicas, acauteladas da forma que se julgou mais adequada e potenciadas dentro dos limites deontologicamente aceitáveis.

3. Os Resultados

Não contempla esta comunicação o espaço suficiente para se apresentarem com o devido destaque os resultados do trabalho desenvolvido. Não gostaríamos, no entanto, de deixar de apresentar algumas ideias centrais, tornadas possíveis de sistematizar após um aturado exercício de reflexão à volta de material empírico particularmente rico de sentidos.

Em brevíssimas palavras, poderíamos reduzir as nossa conclusões a três tópicos essenciais:

1. Reproduzem-se no domínio da luta contra a SIDA alguns dos grandes traços de vulnerabilidade do Terceiro Sector português, traços esses particularmente ligados à manutenção da forte expressão de organizações de raiz religiosa/católica, à dependência financeira face ao Estado e à dificuldade

de concretização efectiva de acções pró-activas estrategicamente definidas, com a conseqüente atomização do sector.

2. De mãos dadas com as velhas debilidades da sociedade civil formal portuguesa, andam uma série de questões radicalmente novas, com visibilidade acentuada num conjunto particular de organizações envolvidas directamente com o complexo VIH/SIDA. Essas novas questões perfilam-se no horizonte como indicadores de emergência de *welfare mixes* progressistas, e traduzem-se num conjunto de dinâmicas organizacionais de sentido profundo: incorporação dos significados políticos da SIDA na actuação organizacional, rompendo com a concentração exclusiva em torno da mera substituição de serviços, teoricamente de responsabilidade do Estado, e avançando com projectos de afirmação política e de influência sobre as agendas de discussão política; assunção estratégica da profissionalização da gestão organizacional como via para a concretização de acções e crescimento organizacional; assunção estratégica da externalização e mediatização como vias de independência organizacional face aos actores públicos.

3. A construção de *welfare mixes* progressistas só é concebível num quadro de maturação de todos os intervenientes. O carácter recente da maior parte das organizações envolvidas com o VIH/SIDA não permite, ainda, falar dessa maturação, sendo que só o tempo permitirá avaliar até que ponto é possível a sua existência em moldes que articulem a profissionalização e a capacidade de concretização com a participação solidária, democrática e emancipadora de todos os sujeitos na esfera pública. Da mesma forma, o Estado ainda não assumiu uma vontade política sustentada para que esses arranjos progressistas aconteçam, mantendo um perfil selectivo e autoritário na relação com os actores não governamentais.

Bibliografia citada:

Evers, Adalbert (1995) – “Part of the welfare mix: the third sector as an intermediate area” in *Voluntas*, vol.6, nº2, 159-182

Fitoussi, Jean-Paul & Rosanvallon, Pierre (1997) – *A nova era das desigualdades*, Oeiras, Celta Editora

Rosanvallon, Pierre (1981) – *La crise de l'état-providence*, Paris, Éditions du Seuil

Santos, Boaventura de Sousa (1990) – *O Estado e a sociedade em Portugal (1974-1988)*, Porto, Edições Afrontamento

Santos, Boaventura de Sousa (1994) – *Pela mão de Alice. O social e o político na pós-modernidade*, Porto, Edições Afrontamento

Santos, Boaventura de Sousa (1997) – *Porque é tão difícil construir uma teoria crítica?*, Coimbra, CES

Santos, Boaventura de Sousa (1998) – *A Reinvenção Solidária e Participativa do Estado*, Coimbra, CES