

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

Alexandra Lopes²

Resumo:

O artigo 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, o artigo 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, um leque variado de formas de articulação entre actores públicos e privados, as quais traduzem experiências distintas do que pode ser a gestão de questões de política social. 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 das mesclas público/privado.

1. Introdução

No seio dos grandes debates sobre as estratégias de reforma do Estado Providência, tem adquirido cada vez mais relevância a linha de argumentos

¹ O artigo 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.

² Assistente na Faculdade de Letras da Universidade do Porto e investigadora do Instituto de Sociologia do Porto.

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*³ na relação de actores públicos com actores privados podem, no entanto, assumir uma panóplia muito diversificada de formatos, 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, ao serviço de lógicas de desinvestimento social. 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

³ 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 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).

centralidade dos processos de desenvolvimento organizacional das ONG's na definição dos papéis que estas podem assumir na tomada de decisão e na implementação de políticas sociais.

2. Os Fundamentos

2.1. 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 contractualização 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.

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 mesclas 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.

2.2. 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.

2.3. Organizações, políticas sociais e a epidemia do VIU/SIDA. Hipóteses de trabalho

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:

1º) os processos de gestão do risco colectivo associado à emergência da SIDA e à sua definição enquanto questão de saúde pública;

2º) as dinâmicas de diferenciação de respostas em contextos plurais, estes últimos associados à multiplicação de estilos de vida e de valores;

3º) a publicização da esfera íntima na discussão sobre a sexualidade.

Em relação ao primeiro tópico, estamos a falar de um espaço de acção social marcado, desde a origem da doença, por um conjunto muito particular de processos de construção social de risco e ameaça colectiva com implicações directas ao nível da mobilização pública e privada.

Numa primeira fase, que poderemos identificar temporalmente com a segunda metade da década de 80, essa construção fica associada a grupos populacionais específicos, aos quais se restringe, no imaginário colectivo, o risco de infecção. Entre estes ganharam relevo, como sobejamente documentado, os homossexuais, associação que acabou por determinar, nos primeiros anos da doença, a ausência de intervenções estatais, estas desde sempre assumidas com uma vocação universal e, mais do que isso, heterossexual. Nesse sentido, a primeira fase da doença e a sua associação a grupos populacionais específicos, grupos especialmente estigmatizados na sociedade portuguesa, abre espaço para a mobilização na sociedade civil, quer

como reacção de grupo a um problema particular, quer como resposta à ausência de intervenção pública.

Numa segunda fase da doença, já nos finais da década de 80 e princípios da década de 90, e fruto de uma viragem na própria epidemiologia da doença que, subitamente, começa a fazer enormes baixas entre a população heterossexual "normal", a SIDA passa a ser assumida como uma doença de impactos globais, que pode atingir qualquer um. A partir desse momento ela é incorporada nas agendas de discussão política, passando a ser assumida como uma prioridade no campo da saúde pública. É nesta segunda fase que se desenvolvem as primeiras respostas dos actores públicos à doença emergente, respostas que tendem, contudo, a ser de pendor universalista, dirigidas à população indiferenciada e utilizando os tradicionais mecanismos de intervenção na saúde pública comunitária, nomeadamente com o privilégio da divulgação de informação para prevenção. Este protagonismo da SIDA, a partir da década de 90, nas agendas políticas deixou de fora, no entanto, grupos populacionais específicos, particularmente afectados pela epidemia e, dadas as suas especificidades, reclamando intervenções específicas. Estes são assumidos, pelo próprio Estado, como espaços de actuação para os quais não está preparado, sendo reconhecidos como espaços de intervenção preferencial das organizações da sociedade civil.

Numa terceira fase, finalmente, já na segunda metade da década de 90, e fruto dos enormes avanços terapêuticos experimentados no tratamento da doença, a SIDA deixa de ser assumida como doença terminal, passando a ser reconhecida como doença crónica. Numa altura em que aumenta significativamente a esperança média de vida dos infectados, aumento conseguido à custa de terapias extremamente complexas e dispendiosas, as preocupações começam a deslocar-se para as necessidades ao nível da manutenção dos sistemas de vida dos infectados, nomeadamente segundo padrões de qualidade satisfatórios. A partir desse momento, a SIDA deixa de se confinar maioritariamente ao campo da prevenção, alargando-se para o campo do cuidado, cuidado que é simultaneamente do foro social e do foro médico. Para uma doença tão cara como a SIDA, as organizações da sociedade civil aparecem como uma opção competitiva e alternativa aos serviços públicos, sendo assim assumidas pelos próprios Estados.

Em relação ao segundo tópico, e na sequência do próprio processo de evolução da SIDA, estamos a falar de um campo de actuação que é pautado por necessidades vincadas de diferenciação nas respostas, necessidades intimamente associadas à diferenciação dos próprios valores e estilos de vida

das sociedades actuais e à diversidade de universos culturais e simbólicos dos grupos populacionais que são afectados pela nova doença. Se quisermos, e colocando a questão de forma mais clara, não é a mesma coisa falar da prevenção da SIDA pela prática de relações sexuais seguras junto a indivíduos que se prostituem, junto a homossexuais, junto a adultos heterossexuais ou junto a imigrantes africanos. A íntima associação da SIDA a universos culturais e simbólicos, nomeadamente aqueles que se relacionam com uma esfera tão particular da vida dos indivíduos como a esfera da sexualidade, determina a centralidade da adequação das respostas e das linguagens de intervenção às especificidades desses universos. Quando essas exigências se colocam a um Estado tendencialmente universalista, com vocação para respostas indiferenciadas, abrem-se espaços importantes para a intervenção de actores não estatais.

Em relação ao terceiro tópico, finalmente, a SIDA representou a entrada na arena da discussão pública e política de um tema que, até aí, tinha sido confinado à esfera da intimidade. Falamos, naturalmente, da sexualidade e do sancionamento moral da vida sexual privada. Essa ligação da discussão sobre a SIDA à discussão sobre a sexualidade teve, como facilmente se perceberá, consequências importantes junto aos diferentes intervenientes. Por um lado, representou uma dificuldade acrescida para a acção dos actores públicos, caucionados numa orientação pública muito zelosa em relação ao que é considerado da esfera íntima. Por outro lado, na medida em que, nessa associação, emergem outro tipo de questões, nomeadamente aquelas que se relacionam com a discussão sobre a aceitação de orientações sexuais distintas, a SIDA abre espaços de actuação especialmente politizados para a sociedade civil formal.

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 que, incorporando os novos desafios e as novas questões que a SIDA coloca, permitam identificar espaços de mobilização autónoma e solidária e arranjos progressistas com os actores públicos.

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 acreditava seriam 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 ONGs no âmbito das actividades concretas a desenvolver no campo da luta contra a SIDA."

Plano Nacional de Luta Contra a SIDA, 1993, p. 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 acentuam e fortalecem as suas próprias limitações, nomeadamente com o domínio de lógicas assistencialistas e selectivas, especialmente actantes nos campos da acção social tradicional, com metodologias de intervenção centralizadas e orientadas sobretudo para os profissionais, com uma clara dependência dos financiamentos estatais e com uma lógica de intervenção topo-base.

No entanto, e dado o carácter especialmente controverso do campo de actuação que envolve a SIDA, era 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 potenciou 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 poderiam, nesse sentido, constituir 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 serviria 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, era 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 actuaes 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.

3. Os Métodos

A investigação em torno da observação das dinâmicas organizacionais que marcam o Terceiro Sector português no domínio da SIDA, e a análise dessas dinâmicas na perspectiva da avaliação da qualidade dos processos que geram, desenrolou-se oscilando permanentemente entre um registo fundamental e um registo exploratório. Trabalha-se com um quadro analítico ainda em construção e com um objecto empírico largamente desconhecido, razão pela qual esteve mais vezes envolvida uma abordagem exploratória e menos uma abordagem confirmatória.

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 aos seus dirigentes, administração essa que decorreu entre Junho e Novembro de 1999. O instrumento construído estruturou-se segundo dois grandes eixos de objectivação: por um lado, pretendia recolher informação quantificável sobre as características organizacionais das ONG's ligadas ao complexo VIH/SIDA; por outro lado, pretendia registar algumas representações e percepções sobre questões centrais directamente ligadas à doença ou aos significados das acções desenvolvidas.

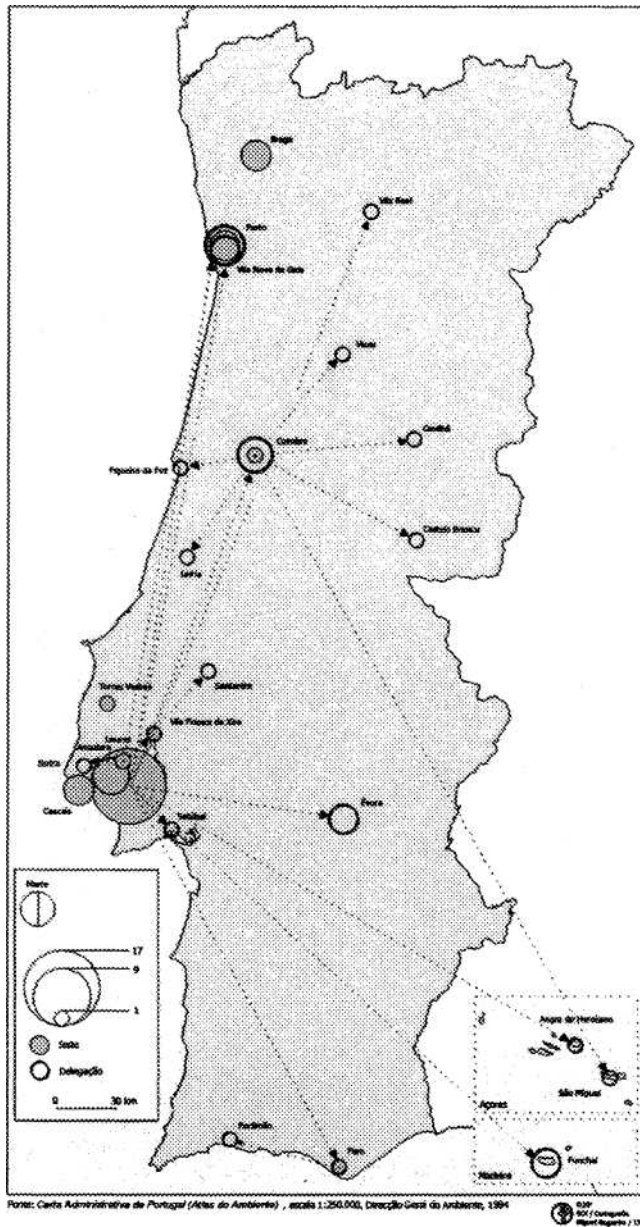
Ao lado do inquérito por questionário, foi desenvolvido um trabalho de extensa recolha documental, com posterior análise. O enfoque privilegiado foi, invariavelmente, o da caracterização organizacional.

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.

Foram incluídas na análise 31 ONG's recenseadas com actividades ligadas à problemática da SIDA, distribuídas por todo o país e com uma localização como a que se pode ver no mapa seguinte.

Mapa 1

Distribuição territorial das 31 ONG's observadas (sedes e delegações)



A análise evoluiu segundo uma lógica de medição dos dados em bruto para a sua posterior recomposição em indicadores, estes definidos de acordo com as estratégias assumidas pelo modelo de análise adoptado. O objectivo foi promover, simultaneamente, o isolamento de algumas dinâmicas características do Terceiro Sector português no domínio da SIDA e a análise de cada ONG, individualmente considerada, com vista à identificação de dinâmicas ainda mais particulares, detectáveis apenas a um nível de análise micro.

4. Os Resultados

A jusante de um projecto de investigação que perspectivou, basicamente, a análise dos arranjos institucionais que se foram construindo, em Portugal, para resposta aos desafios e necessidades que a SIDA representou, e continua a representar, estão os resultados, resultados que emergem da observação das dinâmicas organizacionais que marcam o Terceiro Sector nesse domínio e que procuram, sobretudo, colocar em relevo as qualidades dos processos que no seu interior se geram.

De uma forma sintética, mas organizada, poderíamos resumir os nossos resultados a três proposições:

1º) Não existe, no domínio da SIDA, em Portugal, uma vontade política firme e sustentada para que se desenvolvam mesclas progressistas entre actores públicos e privados.

2º) A sociedade civil formal portuguesa reproduz, no domínio da SIDA, as grandes vulnerabilidades estruturais que a caracterizam em domínios de acção mais tradicionais, vulnerabilidades essas intimamente associadas a traços de desenvolvimento organizacional muito particulares.

3º) Emergem, no entanto, e no domínio da SIDA, dinâmicas de desenvolvimento organizacional inovadoras, próximas dos modelos de actuação das grandes agências não governamentais de países como os Estados Unidos ou a Inglaterra, dinâmicas que configuram bases novas para o relacionamento com os actores públicos, permitindo perspectivar espaços de pressão para a redefinição dos moldes tradicionais dessas relações.

4.1. Evidências de um Estado contratualizador, selectivo e autoritário

Uma das nossas primeiras conclusões acaba por nos remeter para um pressuposto que acabou por ser assumido, ainda que de forma implícita, como central para o tipo de discussão que se pretendia promover. Referimo-nos à convicção de que a construção de mesclas institucionais progressistas só é

credível se existir uma vontade política firme e sustentada de que elas aconteçam.

No domínio da SIDA, e feita a análise do modelo de respostas dos actores públicos aos problemas que a doença colocou, nomeadamente na perspectiva das estratégias desenvolvidas para incorporação das potencialidades da sociedade civil formal nessas respostas, foi possível reunir evidências da reprodução de um Estado contratualizador, selectivo e autoritário na relação com os actores privados. O Estado português mantém uma atitude (discursiva) de aceitação do pluralismo institucional na gestão do problema particular de política social que é a SIDA, mas traduz essa aceitação em dinâmicas que privilegiam a relação contratual com a sociedade civil, a exclusividade aos actores públicos na definição de prioridades e selecção de parceiros, o autoritarismo, mesclado com alguma ausência de transparência e escudado no monopólio de recursos.

O que encontramos, no domínio da SIDA, é um entendimento do pluralismo institucional, por parte dos actores públicos, reduzido ao momento da prestação concreta de bens e serviços, prestação que é decidida formalmente e segundo as vantagens comparativas de cada um dos sectores institucionais intervenientes, não incorporando a partilha no momento da concepção e da decisão sobre as próprias políticas.

Apesar de tardia⁴, ou eventualmente porque tardia, a resposta do Estado português à epidemia da SIDA assumiu, desde a sua apresentação formal, a necessidade de um envolvimento alargado de um conjunto de actores diferenciados na gestão do novo problema. Claramente mal preparado para gerir uma doença com as especificidades da SIDA, começando no seu carácter virai/infeccioso, passando pelos meios preferenciais da sua propagação e indo até às suas características epidemiológicas em termos de grupos populacionais de transmissão, o Estado português exprime, sem grande dificuldade, a importância que terão na gestão da doença um conjunto de intervenientes que não apenas os actores públicos. Isso mesmo se lê no Plano Nacional de Luta Contra a SIDA, quando se afirma como pressuposto,

"Providenciar para que a política do Governo seja bem compreendida por todos, é condição essencial para o

⁴ A criação de um órgão público central encarregue da definição e implementação de uma política nacional no campo da SIDA acontece, no nosso país, apenas em 1990, sendo o plano de intervenção respectivo de 1993, ou seja, quase uma década depois do aparecimento da doença em Portugal.

sucesso de uma política. Tal é ainda mais importante para o caso da SIDA. De um modo geral, todos os interessados (mass media, profissionais de saúde, indivíduos infectados, doentes, população em geral e outros grupos em particular) devem conhecer o problema em questão, os objectivos da Comissão Nacional, as prioridades e opções estabelecidas, os valores que norteiam a sua actuação e a importância do esforço colectivo necessário."

Plano Nacional de Luta Contra a SIDA, 1993, p. 18

Na linha do reconhecimento da importância do esforço colectivo na gestão da doença, ganha especial relevo a responsabilização da sociedade civil. Isso mesmo se afirma quando se defende,

"(...) há que descentralizar as actividades da CNLCS e proporcionar as condições para que a sociedade civil se organize, atribuindo-lhe responsabilidades, e em função delas, disponibilizando meios."

Plano Nacional de Luta Contra a SIDA, 1993, p.19

Esse relevo é assumido, no entanto, na perspectiva do que tem sido a relação do Estado português com a sociedade civil portuguesa em geral, ou seja, na perspectiva do seu fomento a partir da acção dos actores públicos, fomento a acontecer nos moldes e segundo os critérios que o próprio Estado define. A defesa do equilíbrio entre instituições (públicas) e associações (privadas) abre um quadro de reconhecimento da acção dos agentes não governamentais no campo da SIDA, incorporando-os nas agendas políticas. Essa incorporação deverá traduzir-se, nomeadamente, em apoios financeiros. No entanto, é deixado bem claro que esses apoios se efectivam, apenas, nos casos em que as acções desenvolvidas forem complementares da acção das instituições do Estado.

"O movimento associativo pode assegurar algumas das funções que os poderes públicos não completam. (...) A multiplicação das associações [no entanto] (...) não é sempre uma garantia da sua pertinência e da sua eficácia. Algumas têm um interesse indiscutível e devem ser apoiadas, se forem complementares da acção das instituições do Estado."

Plano Nacional de Luta Contra a SIDA, 1993, pp.47 e 48

Ou seja, no domínio da SIDA, o Estado português assume de forma mais ou menos clara o perfil daquilo que podemos designar por Estado contratualizador. O que parece estar em causa, no plano das intenções políticas, é o fomento de uma relação com a sociedade civil formal em que se reconhece o cenário do pluralismo institucional na gestão do bem-estar colectivo como o mais adequado para responder a problemas sociais complexos e particularmente exigentes, mas onde o papel dos intervenientes na relação se faz numa base claramente assimétrica, reservando-se os poderes públicos a exclusividade da definição de prioridades, de critérios e de modalidades de intervenção. Ou seja, o pluralismo institucional reduz-se à partilha de responsabilidades na prestação concreta de bens ou serviços, esta definida formalmente e segundo as vantagens comparativas de cada um dos sectores institucionais intervenientes, não incorporando a partilha na concepção e decisão das próprias políticas.

Este entendimento das relações entre actores públicos e privados segundo a figura da contratualização, ou se quisermos ser mais exactos num híbrido de contratualização e 3º pilar (na medida em que acaba por estar assumida uma clara vocação selectiva na apreciação dos agentes privados por parte dos actores públicos), terá, naturalmente, tradução concreta ao nível dos instrumentos de gestão das relações que os actores públicos desenvolvem e ao nível das práticas concretas de relacionamento com a sociedade civil formal.

No que diz respeito aos instrumentos desenvolvidos, e aqui a análise centra-se sobretudo ao nível da CNLCS, são claras duas opções, ambas características de modelos de relação contratual: a opção pela relação pagador/prestador, que centraliza no primeiro o poder de decisão, e a opção pelo modelo formal de relacionamento.

O instrumento de relacionamento, por excelência, da CNLCS com as organizações da sociedade civil, desenvolvido de uma forma crescentemente refinada após um período de alguma indefinição e informalidade, é o Programa CRIA, criado em 1997 com o propósito claro de

"(...) prevenir e solucionar os problemas colocados pela SIDA, mediante (...) a participação efectiva da comunidade(...)"

Regulamento do Programa CRIA 1997, p.2

Deste programa constam um conjunto de princípios orientadores, importados do que é definido no próprio Plano Nacional de Luta Contra a SIDA, sendo de destacar alguns itens em particular.

Em primeiro lugar, a implementação do programa assenta na canalização para a intervenção no campo da SIDA de recursos financeiros que não têm origem no orçamento geral do Estado. A base financeira do programa provém do jogo, mais concretamente dos apuramentos líquidos do JOKER, jogo explorado pela Santa Casa da Misericórdia de Lisboa, dos quais 25% são entregues ao Ministério da Saúde para distribuição por acções no domínio da SIDA, sob a coordenação e gestão da CNLCS. Este é um dado especialmente interessante se tivermos em linha de conta o carácter particularmente exigente da SIDA, em termos financeiros, sobre o orçamento dos governos. Só para termos uma ideia, as estimativas dos custos totais com os doentes infectados em 1998 apontavam para mais de 13 milhões de contos, só da parte do Ministério da Saúde, distribuídos entre terapias, ambulatório e internamento⁵. Se a isto acrescentarmos as despesas de apoio social directo (desde subsídios pontuais até reformas por invalidez, passando pelo apoio domiciliário e residencial), conseguimos ter um quadro claro do peso financeiro que a SIDA representa para os governos. A estratégia financeira escolhida para o CRIA revela uma opção pela participação da sociedade civil não só ao nível da prestação concreta (pelo financiamento de actividades que proponha), mas também ao nível da provisão quase forçada de recursos financeiros (na medida em que eles dela provêm directamente sem que manifeste a sua vontade de que sejam conduzidos para esse fim).

Em segundo lugar, o programa contempla acções que são da iniciativa não só de agentes privados, mas também de instituições públicas. Ou seja, estamos a falar de uma estratégia original de aumentar os recursos dos próprios agentes públicos, que concorrem em circunstâncias de igualdade com os agentes privados na distribuição de verbas para acções de intervenção no domínio da SIDA.

Em terceiro lugar, o programa financia apenas acções que se integrem naquilo que é definido pela CNLCS como prioridade. Essa definição é muito clara e refina-se ao ponto de atribuir a cada área prioritária um peso percentual no total de verbas disponíveis (que em 1997 e 1998 terão rondado 1 milhão de contos anuais⁶). Acções não previstas como prioritárias não são passíveis de apoio financeiro no âmbito do CRIA.

Finalmente, a participação financeira da CNLCS só vai até 80% do investimento total dos projectos, assumindo-se que as entidades promotoras

⁵Fonte: Relatório de actividades da CNLCS, 1997

⁶Fonte: Regulamento do Programa CRIA98, CNLCS, 1998

têm capacidade para um autofinanciamento mínimo de 20% ou, pelo menos, uma capacidade de angariação de outros apoios que não os da CNLCS.

Este instrumento particular de gestão das relações entre o órgão público central no domínio da SIDA e as ONG's portuguesas é um exemplo claro de como opera um Estado contratualizador, que centralmente define as áreas em que tem interesse investir, que escolhe selectivamente os parceiros a apoiar com base nas suas vantagens comparativas, que lhes paga para executarem determinados serviços, nos moldes e nas condições que centralmente define e impõe.

A opção por este modelo de relacionamento dos actores públicos com os actores privados tem, naturalmente, consequências ao nível dos significados políticos das relações entre Estado e ONG's. Referimo-nos, concretamente, à imposição de um modelo selectivo, que fomenta o sector privado apenas nas áreas e nos moldes que se entendem como prioritários e à emergência de um modelo autoritário da parte dos actores públicos, modelo escudado no monopólio dos recursos e da decisão sobre a sua atribuição.

A análise dos dossiers de candidatura das ONG's portuguesas aos programas CRIA97 e CRIA98, permite-nos clarificar algumas destas dinâmicas⁷.

Uma candidatura ao programa CRIA prossegue segundo um conjunto de etapas de cariz burocrático que não a distinguem particularmente de outros procedimentos públicos, não sendo relevante fazer aqui a sua descrição. De relevar parece-nos o mecanismo de apreciação e decisão previsto e a sua tradução prática.

No regulamento do programa são detalhadamente descritos os procedimentos que as entidades financiadas devem seguir, quer durante a candidatura, quer durante a implementação dos projectos, se aprovados. A definição dos processos inerentes à apreciação das candidaturas não é, no entanto, tão clara. Apenas se indicam critérios de preferência (que acabam por

⁷ A consulta aos dossiers concretizou-se durante o mês de Março de 2000 nas instalações da CNLCS, apesar de ter sido solicitada cerca de 4 meses antes. A atitude de retracção inicial à consulta do material em causa, consulta a acontecer para fins claramente científicos, e no âmbito de um projecto apoiado pela própria CNLCS, só ilustra a permanência de uma cultura de ocultação de informação ao nível das instituições públicas em Portugal, tanto mais grave quanto falamos de documentos que, em rigor, são documentos de consulta pública. Só depois da intervenção da Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos foi o processo de consulta desbloqueado.

funcionar como as referências que os diferentes agentes devem adoptar para investimento) e calendarizações das acções. Quem avalia e como avalia são dimensões que nunca chegam a ficar claras.

Mais significativa é, no entanto, a prática concreta adoptada. Depois de apresentadas e avaliadas, e nos casos em que aprovadas, a decisão sobre as candidaturas é remetida para as instituições promotoras sem qualquer informação que não seja a decisão final propriamente dita (aprovado/reprovado) e os cortes efectuados nos orçamentos propostos. Estes últimos são especialmente significantes enquanto denúncias de uma prática autocrática dos poderes públicos na relação com as ONG's.

Note-se que, para os 30 projectos aprovados pelo CRIA em 1997, e analisados no âmbito da nossa investigação, os cortes nos orçamentos propostos foram em média de 40%, com valores individuais que oscilaram entre 0 e 99%. Para 1998, e para os projectos analisados, esse valor médio foi de 41%. O que é relevante não é tanto o valor dos cortes, que até pode ser aceite se devidamente justificado. O que é relevante é que os cortes são efectuados segundo critérios que nunca chegam a ficar claros, nem analisando pormenorizadamente a documentação incluída nos dossiers da CNLCS. E são apresentados às organizações candidatas sem qualquer exposição claramente fundamentada.

Este é o tipo de prática que denuncia, claramente, uma atitude de reproduzida autocracia dos poderes públicos na relação com as organizações privadas da sociedade civil. A acompanhá-la está a total ausência de instrumentos formais de auscultação e participação das ONG's nos próprios processos de tomada de decisão. Não deixa de ser relevante que, na sua versão inicial, o Plano Nacional de Luta Contra a SIDA e a estrutura que definia para a CNLCS não contemplassem qualquer mecanismo formal de ligação às ONG's. Só em 1994 esse mecanismo é introduzido, acrescentando à Direcção Executiva da CNLCS um elemento de ligação às ONG's. Esse não é, no entanto, um elemento representante das ONG's e sim um elemento da própria CNLCS que centraliza as relações com as ONG's.

Em suma, em Portugal, e no domínio da SIDA, estamos perante um modelo de Estado que incorpora nas políticas governamentais a relação com a sociedade civil formal, mas que o faz numa perspectiva contratualizadora e segundo padrões autocráticos, tradicionais na atitude dos actores públicos perante essas relações. Esse é um modelo que se demonstra selectivo e centralizador, não sustentando a pretensão de sobre ele se poderem fundar mesclas progressistas.

No entanto, e como estas são feitos no mínimo a dois, o seu significado só se atinge percebendo como respondem os actores privados.

4.2. Traços de reprodução de uma sociedade civil fragmentada a partir do seu interior

O quadro dominante de actuação dos agentes não governamentais observados permitiu-nos, de facto, concluir pela reprodução, no campo da SIDA, de um conjunto de traços de vulnerabilidade do Terceiro Sector português, dos quais deriva a ausência de estratégias pró-activas de pressão sobre os actores públicos, e que obstaculizam a emergência de uma política concertada ao nível do sector. Reféns de uma realidade atomizada e enfraquecida, colonizada pelas lógicas burocráticas, a maioria das ONG's portuguesas envolvidas no complexo VIH/SIDA acaba por reproduzir o padrão de selectividade e segmentação induzido pelos actores públicos, reprodução essa associada a três grandes dinâmicas:

1º) a forte presença de organizações de raiz religiosa/católica no conjunto de instituições privadas a intervir no domínio da luta contra a SIDA;

2º) a dependência financeira das organizações privadas em relação ao Estado;

3º) a dificuldade de concretização das organizações segundo estratégias pró-activas no campo da SIDA.

Um quadro de expressão forte de organizações de raiz religiosa

A denúncia do relevo que têm na sociedade civil formal portuguesa as organizações dependentes da Igreja Católica, e dos efeitos que isso tem na extensão de um modelo conservador e assistencialista, é algo que vem marcando muitos dos trabalhos que procuram mapear essa esfera social. A identificação desse relevo no campo da SIDA reveste-se, porém, de significados particulares.

Da análise feita aos projectos aprovados para financiamento pela CNLCS, no âmbito do Programa CRIA, em 1997 e 1998, foi possível retirar alguns dados que interessará aqui reter de forma sistematizada.

Dos 30 projectos de ONG's aprovados em 1997, num valor total de cerca de 414 mil contos, 7 (aproximadamente 23%) são de organizações religiosas/católicas, para elas se deslocando cerca de 25% dos montantes totais nesse ano atribuídos. Já em 1998, e num total de 21 projectos aprovados, novamente 7 (33%) são de organizações religiosas, para elas sendo deslocados cerca de 40% do total de 295 mil contos nesse ano movimentado para as

ONG's. Ou seja, estamos a falar de organizações que, só ao nível dos apoios disponibilizados pela CNLCS, têm uma grande capacidade de captação de recursos públicos.

A análise nominal dos projectos em causa permite-nos, ainda, verificar que traduzem a vocação assistencial destas organizações, distribuindo-se pelas seguintes valências:

Quadro 1

Distribuição dos projectos de organizações religiosas, aprovados pelo CRIA, nos anos de 1997 e 1998, segundo os serviços que envolvem

Tipo de serviço	1997	1998
Centro de dia/residência	4	2
Apoio domiciliário	2	3
Apoio psicológico	1	-
Teste do VIH	-	1
Estudo	-	1
Total	7	7

Note-se que a quase totalidade dos projectos incide sobre o apoio social directo às populações afectadas, normalmente tomando como alvo as mais carenciadas social e economicamente, reproduzindo aquilo que tem sido a orientação dominante destas organizações noutros domínios de intervenção. De referir que estes são os serviços que permitem às respectivas organizações a celebração de contratos de prestação com outros organismos públicos, nomeadamente com os serviços do Ministério da Solidariedade Social.

Apesar desta claríssima elevada capacidade de concretização de serviços, a razão de considerarmos estas organizações reflexo de algumas das vulnerabilidades estruturais do Terceiro Sector português tem a ver, sobretudo, com a ideologia da prestação que lhes está subjacente e que não perspectiva a orientação no sentido da capacitação e da emancipação dos sujeitos, antes os sujeitando a novas formas de dependência, tão ou mais condicionantes da liberdade individual e da participação democrática que os actores públicos.

Note-se que estamos a falar de organizações cujos serviços são basicamente assegurados por profissionais (em média estas organizações têm cerca de 10 profissionais), destinados a populações carenciadas de recursos e cuja assistência é assegurada mediante a avaliação da sua situação, a cargo dos referidos profissionais. São organizações que prestam, sobretudo, serviços de apoio social directo, segundo um modelo de actuação topo-base, ou seja, segundo uma relação prestador/assistido, traduzida numa orientação tendencial para os profissionais e numa não participação dos afectados nas actividades concebidas e desenvolvidas.

Este é claramente o tipo de organização que melhor se adequa ao modelo contratualizador escolhido pelo Estado português neste domínio, na medida em que assume um perfil de prestação de serviços próximo do modelo burocrático-autoritário dos agentes públicos, dispondo-se a actuar, precisamente, nos domínios onde estes se assumem menos capazes (e menos interessados) em intervir directamente.

Este é, igualmente, o tipo de organização que mais contribui para a atomização e enfraquecimento do Terceiro Sector, pelo menos na perspectiva da sua participação na construção de mesclas progressistas.

Repare-se que, em relação à avaliação dos diferentes aspectos envolvidos na actuação dos actores públicos na sua relação com as organizações privadas de solidariedade, são estas as organizações que, ainda que em termos médios mantenham uma avaliação negativa, globalmente apresentam avaliações menos negativas. Observe-se, para esse efeito, o quadro seguinte e note-se como, para os itens em questão, não só a avaliação média expressa pelas organizações religiosas é menos negativa, como, sobretudo, o intervalo de variação dessa avaliação é mais claramente orientado para avaliações positivas.

Quadro 2

Avaliação da actuação do Estado, segundo um conjunto de itens, expressa por dirigentes de organizações religiosas e não religiosas

Item em avaliação	Avaliação média 4as organizações religiosas (intervalo de variação)	Avaliação média 4as organizações não religiosas (intervalo de variação)
Apoio financeiro do Estado às ONG's	2,75 (2-5)	2,18 (1-4)
Fomento de parcerias com as ONG's	2,86 (2-5)	2,36 (1-4)
Avaliação geral das relações com o Estado	3,71 (3-5)	3,10 (1-5)

Obs.: As avaliações variam entre 1 e 5, significando 1 Muito mau e 5 Excelente.

Traçando o perfil geral destas organizações, em termos das dinâmicas organizacionais que mais as distinguem das restantes, verificamos que se tratam de organizações antigas, anteriores ao aparecimento do VIH, com actividades concentradas à volta do apoio social directo a populações carenciadas, assumindo, nesse sentido, uma orientação clara para a prestação de serviços, dependentes financeiramente do Estado, com um número relativamente elevado de profissionais, juridicamente com a figura de

Instituições Privadas de Solidariedade Social (IPSS's), filiadas na União das IPSS's (UIPSS's), mas sem desenvolverem parcerias com outras organizações no domínio do VIH/SIDA.

Os significados especiais que tem a sua relevância no domínio da SIDA prendem-se com o tipo de questões sociais e políticas que a doença envolve, nomeadamente aquelas que remetem para discussões sobre a sexualidade, a liberdade sexual e a aceitação de estilos de vida plurais, a toxicod dependência, o uso de preservativo, entre outras. Estas são questões que, como sabemos, a Igreja Católica reluta em incorporar de forma aberta no seu discurso, sendo por isso pouco credível a participação de organizações a ela associadas em debates e lutas à volta desses temas e, mais do que isso, orientadas para a afirmação de direitos à volta das populações mais directamente relacionadas com eles.

Se assumimos que as mesclas progressistas passam pela capacidade que os diferentes intervenientes têm para se fazer ouvir na arena de discussão pública e pela capacidade que têm de nela introduzir temas conducentes à capacitação dos cidadãos e à sua emancipação, seremos forçados a ver neste tipo de organizações um factor de enfraquecimento do próprio Terceiro Sector.

A reprodução de laços de dependência financeira do Estado

Um segundo traço estrutural do Terceiro Sector português que se observou reproduzido no domínio da SIDA foi o da dependência financeira das ONG's em relação ao Estado. A esse propósito registou-se que, entre as 31 ONG's observadas, 18 (60%) mantinham um perfil de clara dependência financeira face ao Estado, dependência que tem, naturalmente, implicações ao nível das relações que com ele mantêm. Essa dependência será, logicamente, um factor redutor da capacidade reivindicativa das ONG's, nomeadamente no que diz respeito à afirmação de posições de conflito em relação ao que for centralmente definido, bem como obrigará a uma maior concentração à volta da sobrevivência organizacional, pelo desenvolvimento de estratégias de maximização do aproveitamento dos recursos públicos.

Exemplificando esta última afirmação, e de acordo com a análise nominal feita à estrutura orçamental dos projectos aprovados em 1997, no âmbito do CRIA, oriundos de organizações dependentes do Estado financeiramente (73%), verificamos que as despesas de funcionamento geral dos projectos, aqui se incluindo água, telefone, electricidade e correio, representam uma média de 8% dos orçamentos totais, sendo que em muitos deles a pertinência dessas rubricas fica por demonstrar. Mais do que isso, transparece uma

aceitação tácita por parte da entidade gestora (CNLCS) desse aproveitamento do financiamento de despesas que são despesas gerais da organização e não do projecto particular em avaliação, na medida em que, em média, são essas as rubricas menos cortadas nos orçamentos finais.

A reprodução deste perfil de dependência financeira em relação ao Estado acaba por traduzir um conjunto de vulnerabilidades das organizações formais da sociedade civil portuguesa, agindo num fluxo complexo de causa/efeito, que globalmente interagem para a fragilização geral do sector enquanto interveniente na construção de mesclas progressistas.

Repare-se que, globalmente, estas são as organizações onde se verifica uma maior dificuldade de concretização de serviços, delas se excluindo, naturalmente, o subconjunto analisado no ponto anterior, as organizações de raiz religiosa. São organizações cuja intervenção se centra, maioritariamente, à volta de ações de prevenção e informação (de resto, de acordo com o que é definido como prioritário para intervenção das ONG's no Plano Nacional de Luta Contra a SIDA).

O que melhor atesta, no entanto, a vulnerabilidade organizacional destas ONG's, logo, a sua incapacidade para se constituírem como agentes de poder na arena de discussão com os actores públicos, é um conjunto de indicadores de funcionamento organizacional que se ligam, directamente, a mecanismos de procura activa de alternativas aos financiamentos públicos.

Note-se que, em primeiro lugar, se observa uma dificuldade generalizada de externalização da imagem das organizações, factor importante para a angariação de recursos noutros sectores que não o sector público. 70% destas ONG's não têm *site* na Internet, 52% não têm um boletim informativo, cerca de 40% nem sequer têm uma brochura de apresentação. Cerca de 61% nunca recorreram a anúncios publicitários ou estratégias de marketing e cerca de 40% não recorrem a *mailings*. Repare-se que estas são, na realidade, as grandes alternativas que se apresentam em termos de gestão organizacional na linha de estratégias pró-activas de rompimento com a dependência face ao Estado, nomeadamente na perspectiva da angariação de recursos de origem não pública.

A acrescer a essa dificuldade de externalização da sua imagem, verificamos uma quase total ausência, nas ONG's dependentes do Estado, de estratégias pró-activas de recrutamento de voluntários. Essa ausência será sintomática, por um lado, de uma gestão organizacional menos madura, de uma desvalorização da externalização da imagem, por outro, e de uma não

concentração na procura de elementos de força para a sobrevivência organizacional.

De qualquer forma, estaremos a falar de um conjunto de traços que acentuam a vulnerabilidade das ONG's, logo, que fragilizam a sua posição enquanto interlocutoras em projectos de redefinição das orientações públicas. Assumindo-se que mesclas progressistas são aquelas que assentam num desenvolvimento autónomo e sustentado de todos os intervenientes, a manutenção de um conjunto de dinâmicas organizacionais como as identificadas, coroadas pela dependência financeira do sector privado em relação ao sector público, não poderá ser tomada como ponto de partida credível para a sua edificação.

A ausência de estratégias pró-activas no domínio da SIDA

Um último traço de vulnerabilidade do Terceiro Sector, identificado no domínio de intervenção eleito, tem a ver com a dificuldade de concretização de actividades especializadas segundo estratégias claras de actuação no domínio da SIDA.

Este é um traço especialmente interessante na perspectiva dos significados políticos da acção do Terceiro Sector nos diferentes campos de intervenção, aparecendo muito associado à diferença observada quanto ao grau de concentração das ONG's em volta da SIDA. A esse propósito será de colocar em relevo que, das 31 ONG's observadas, apenas 8 se concentram em acções exclusivamente ligadas à SIDA. Todas as outras acabam por incorporar a SIDA nas suas actividades de uma forma que poderemos considerar "oportunista", no sentido em que não motivada por projectos sociais ligados à doença e sim pela oportunidade da sua relação com actividades que as organizações já desenvolviam.

Fazendo a análise detalhada do perfil de intervenção destas últimas no domínio da SIDA, ganham relevo algumas dinâmicas particulares.

Em primeiro lugar, as actividades típicas que desenvolvem centram-se em torno da prevenção e informação, sobretudo direccionada a grupos genéricos (como jovens ou comunidade) ou a grupos específicos particularmente destituídos (como toxicodependentes ou prostituídos). São, de qualquer forma, actividades que resultam de projectos concebidos por técnicos profissionalmente ligados a esses domínios, muitas vezes em instituições públicas, e que reproduzem nas organizações onde exercem voluntariado o mesmo tipo de orientação topo-base de profissionais para assistidos.

Será de salientar, em segundo lugar, que, entre essas organizações, 55% não têm entre os seus voluntários seropositivos, sendo que 85% não os têm entre os seus funcionários remunerados. Em nenhuma o órgão directivo inclui seropositivos. Ou seja, estamos a falar de um conjunto significativo de organizações onde não se verifica o envolvimento directo de indivíduos afectados pela doença nas respostas desenvolvidas.

Adicionalmente, e após a análise dos planos de acção das organizações em causa, verifica-se a quase total ausência de estratégias claras de orientação da intervenção das mesmas no domínio da SIDA. A SIDA aparece, claramente, como temática paralela ao eixo de intervenção central que define as organizações, facto que tem, obviamente, implicações ao nível dos posicionamentos das ONG's no campo da SIDA e ao nível do investimento que fazem nas questões de fundo que marcam a doença. As suas actividades reduzem-se a um figurino que não envolve, normalmente, os afectados pela doença, que configura uma intervenção sobre populações definidas e de acordo com as prioridades centralmente definidas pelos actores públicos. Nessa linha, a intervenção no campo da SIDA faz-se recorrendo, normalmente, a fundos públicos (70% destas organizações são dependentes financeiramente do Estado).

Esta fraca concentração das ONG's em torno da SIDA, como núcleo central definidor da própria organização, acaba por estar intimamente associada, igualmente, à fraca concentração e ao fraco investimento em sinergias colectivas. Tal é comprovado pela ausência de relações em rede no domínio da SIDA. Mais do que isso, não se registam histórias relevantes de parcerias sustentadas e duradouras que envolvam estas ONG's no domínio da SIDA.

Estes são, naturalmente, indicadores de fragilidade do sector formal da sociedade civil no domínio da SIDA. São, nomeadamente, indicadores que comprovam a reactualização, no domínio da SIDA, das velhas questões que marcam o Terceiro Sector português e que fragilizam a sua participação em mesclas público/privado.

O peso significativo da Igreja num domínio como a SIDA, a dependência financeira face ao Estado e a ausência de estratégias claras de actuação, configuram bases pouco credíveis para a afirmação sustentada do Terceiro Sector e para a sua participação emancipada nas políticas sociais neste domínio. Configuram, além disso, indicadores que corroboram as hipóteses teóricas levantadas, provando que a orientação dominante das políticas

públicas para a contratualização de serviços em áreas onde o Estado manifesta desinteresse em investir encontra eco nas próprias organizações privadas, traduzindo-se, nomeadamente, na apropriação da SIDA por organizações que não têm a ver com ela directamente, na incorporação particular da SIDA por organizações de raiz religiosa, no seu desenvolvimento em torno das questões eleitas como prioritárias pelo Estado e na consolidação dos laços de dependência face a este.

4.3. Dinâmicas progressistas de desenvolvimento organizacional. Alguns sinais

A par das velhas questões que acreditávamos seria possível identificar reproduzidas no domínio da SIDA, defendeu-se a possibilidade de testar um conjunto radicalmente novo de hipóteses, das quais se argumentou derivam indicadores de possibilidade de construção de mesclas progressistas, assentes num conjunto de dinâmicas organizacionais totalmente diferentes das tradicionalmente associadas à sociedade civil formal portuguesa e que configuram espaços de mudança que importará aprofundar.

As novas questões a que nos referimos aparecem, como já foi afirmado, fortemente associadas às especificidades de uma doença como a SIDA e permitem conceber, com valor de exemplo, um conjunto de dinâmicas de desenvolvimento autónomo e sustentado do Terceiro Sector nas quais é credível possam vir a desenvolver-se arranjos institucionais radicalmente diferentes dos descritos no ponto anterior. Essas dinâmicas têm a ver, conforme se procura demonstrar, com três questões essenciais:

1º) os efeitos do desenvolvimento a partir do interior de actores privados num domínio novo para as políticas sociais;

2º) a politização das acções enquanto mecanismo de influência das agendas de discussão política;

3º) o desenvolvimento de estratégias organizacionais próprias da sociedade global de informação, como mecanismo de autonomização.

Estas são questões especialmente importantes e observáveis num conjunto particular de organizações, cujas especificidades se procuram identificar, e que se materializam entre aquelas que se classificou como organizações de doentes de SIDA e organizações de grupos de identidade (homossexuais e hemofílicos).

SIDA - respostas a partir do interior

Já teremos deixado bem claro que o conjunto de desafios que uma doença como a SIDA colocou às políticas sociais configura um cenário de grandes especificidades, para as quais o Estado assume claramente não estar preparado. Talvez por essa razão só tardiamente tenha definido um Plano Nacional de intervenção.

Mais do que isso, as especificidades que marcam uma doença como a SIDA, especificidades que têm muito a ver com conflitos em torno de valores, de comportamentos e estilos de vida, configuram questões centrais na definição das identidades das organizações. Distinguindo as organizações quanto à intensidade da sua ligação à doença, acreditando-se que quanto maior ou mais estreita essa ligação, mais forte será a influência da SIDA e das questões que levanta na definição da identidade organizacional, é possível isolar dois grupos específicos de organizações com uma ligação mais estreita à doença. Um grupo incorpora as organizações que surgiram especificamente para resposta à SIDA e cujas actividades se desenvolvem na ligação exclusiva à doença. O outro grupo incorpora as organizações que designamos por organizações de grupos de identidade, organizações que se estruturam à volta de grupos populacionais específicos, cuja identidade colectiva é definida ou fortalecida pela sua associação à SIDA.

A análise nominal dessas organizações permite identificar duas regularidades na sua criação. Por um lado, e para as organizações de doentes de SIDA, elas são criadas ou por seropositivos (3) ou por indivíduos ligados directamente à doença pela via profissional, nomeadamente às unidades de doenças infecciosas dos hospitais que tratam doentes de SIDA e seropositivos (5). Quer num caso, quer no outro, tratam-se de pessoas que reclamam um conhecimento profundo da doença e das suas exigências, sendo que esse conhecimento lhes dá a autoridade para participarem na definição das formas mais adequadas de intervenção. Como afirma uma das fundadoras, seropositiva, de uma das ONG's observadas,

"É super importante para Nós estarmos envolvidos nesta batalha pois é acerca de Nós. E quem mais do que Nós pode falar acerca das Nossas necessidades, crenças e problemas?... Ninguém!"

Fonte: Viver, Revista da Associação Brilhar, nº1, 1999, p.31

A questão do envolvimento directo dos seropositivos nestas organizações é importantíssima na perspectiva da construção de mesclas progressistas. Esse

envolvimento é atestado por um conjunto de indicadores, desde a sua presença enquanto voluntários (observada em todas), enquanto funcionários remunerados (observados em 75% das ONG's) e enquanto directores (em pelo menos 3 das 8 organizações os respectivos presidentes e fundadores são seropositivos). E dizemos que essa é uma questão importantíssima na medida em que as mesclas progressistas assentam, não na intervenção sobre populações, e sim na participação e envolvimento dos utilizadores na prestação e na sua proximidade à decisão. O envolvimento directo dos afectados pela SIDA nas organizações é, nesse sentido, um indicador importante para a fundação de mesclas progressistas, sendo o seu défice um indicador de vulnerabilidade.

Uma segunda regularidade, válida para as organizações de grupos de identidade, tem a ver com o carácter agregador da SIDA senão na criação da ONG, pelo menos na sua afirmação. Estamos a falar de organizações que surgem à volta de grupos populacionais específicos, muito directamente afectados pela doença, e para os quais esta funciona como a mola impulsionadora para agregação e afirmação pública, traduzindo-se em projectos de pressão e *lobby* para introdução nas agendas políticas de questões radicalmente novas. Aqui ganham relevo as questões ligadas à homossexualidade, mas também, de uma forma muito particular, à hemofilia, aparecendo as ONG's como a melhor forma de organização para corporização de projectos políticos de grupos específicos, dotados de recursos para a acção. Leia-se a resposta do dirigente de uma das associações de homossexuais a propósito das razões para a criação da mesma

"... a necessidade de defender os direitos humanos das minorias e não confundir essa defesa com a problemática da saúde, particularmente no que concerne ao problema da SIDA no que toca aos gays..."

Inquérito nº7

Ambos os tipos de organizações surgem, por isso, numa lógica de formação que nada ou pouco tem a ver com o Estado ou com eventuais incentivos do Estado. Pelo contrário, surgem ao lado de um Estado ainda não organizado para intervir ou definir como intervir ou, para muitas, para dar voz a um conjunto de necessidades que o Estado não satisfaz ou satisfaz de forma inadequada. Mais do que isso, verifica-se entre estas organizações, uma percepção mais ou menos generalizada de que elas próprias terão sido determinantes, enquanto exemplo, para a definição da actuação dos próprios actores públicos.

Acção politizada para influência das agendas políticas

A focalização das organizações na problemática da SIDA, ou a sua concentração à volta dos interesses de grupos de identidade específicos, aparece associada à estruturação das actividades em torno de um conjunto de novas questões que politizam fortemente a acção. Se existe algo de radicalmente novo nas ONG's que operam no domínio da SIDA, é o carácter fortemente politizado das questões a que se dirigem, o qual acaba por encontrar eco na forma como as ONG's se organizam e se percebem. Estamos a falar de um domínio de acção que pode dar sentido político à acção e, nesse sentido, funcionar como espaço público de afirmação e reivindicação de direitos e de influência sobre os processos políticos.

Exemplo disso é a longa campanha de pressão que a Associação Portuguesa de Hemofílicos (APH) desenvolveu na sequência da contaminação desses doentes, durante os anos 80, por lotes de Factor VIII infectados com o VIH. Organização até então de alcance e visibilidade reduzida, a APH envolve-se a partir de inícios da década de 90 numa batalha complexa contra o Estado português, onde discute, basicamente, a culpa deste num processo que culminou na morte de um conjunto alargado de cidadãos. Situação relativamente inédita no nosso país, onde um grupo de cidadãos processa criminalmente o Estado, e seus representantes, e depois de algum tempo de adiamentos gerados dentro do próprio sistema judicial, a mediação das campanhas da APH e o endurecimento dos seus discursos acabam por culminar naquilo que podemos considerar uma cedência por parte do Estado, que em 1996 acaba por indemnizar todos os afectados, mesmo aqueles que os tribunais acabaram por declarar não passíveis de indemnização.

Mas outros exemplos existem da vontade de discussão política à volta dos temas envolvidos na problemática da SIDA. Vejam-se as denúncias que, conjuntamente, um grupo de ONG's faz sobre as orientações políticas do Estado. Em 1999, a Abraço, a Liga, a Opus Gay e o Grupo de Trabalho Homossexual do PSR, fazem circular um abaixo assinado onde se manifesta indignação face ao conteúdo publicitário de uma das mais recentes campanhas de prevenção da SIDA promovida pela CNLCS, cujo *slogan* principal era "*Família: o princípio do fim da SIDA*". Acusavam, então, aquelas ONG's a CNLCS de promover o conceito de família heterossexual, de não acrescentar nada em termos de informação sobre prevenção e de desresponsabilizar o Estado, e a própria CNLCS, delegando nas famílias tarefas que são da responsabilidade dos primeiros.

O que é marcante num conjunto específico das ONG's observadas é, de

facto, a forma como assumem claramente a vontade de influenciar os processos de decisão política, assunção que se traduz, não só na tomada de posição no sentido da pressão e do *lobby* para introdução nas agendas políticas de novas questões, mas também na tomada de posição aberta para contestação das directivas e orientações dos actores públicos. Veja-se, por exemplo, como assume a Abraço a razão de ser do seu boletim bimensal

"... o Boletim existe porque a Abraço se recusa a pactuar com o estado-de-coisas em Portugal. "

Fonte: Boletim Abraço, Março/Abril 1997, p.1

Assumindo de forma muito explícita a vocação de reivindicação e contestação à volta das questões da SIDA, a mesma associação acaba por investir fortemente em actividades de aberto confronto em relação aos actores públicos, potenciando o referido boletim enquanto espaço de denúncia das orientações estatais que critica. Por exemplo, a propósito das campanhas de prevenção que a CNLCS organizou na altura da Expo98, em Lisboa, escreve-se no editorial do boletim

"... esta campanha caracteriza-se, uma vez mais, pela improvisação e amadorismo na definição dos alvos e do conteúdo, numa atitude de tapa buracos e de trabalho em cima do joelho. Infelizmente já familiar no trabalho da Comissão, tal atitude revela ausência de um juízo crítico sobre as campanhas que lhe são propostas, denunciando também um quase total desconhecimento das realidades de que deveria ser, à partida, a maior conhecedora. " "O que a Comissão fez, depois de ter boicotado as iniciativas conjuntas das ONG's de informação e prevenção para o período da Expo98, foi apenas associar o seu nome à Exposição Mundial, como se de uma operação de marketing se tratasse, sabendo nós de antemão que os resultados práticos e efectivos da sua campanha serão nulos."

Fonte: Boletim Abraço, Maio/Junho 1998, ano 2 n°4, p.1

Adoptando uma atitude de clara contestação em relação aos responsáveis públicos no domínio da SIDA, esta associação, em particular, acaba por multiplicar os espaços e os momentos de conflito, que se estendem às mais variadas questões, desde questões relativas ao fornecimento de medicamentos,

cuja política do Ministério da Saúde é fortemente criticada, sendo considerada inaceitável no panorama europeu, até questões relativas à vigilância epidemiológica, à garantia de direitos e de igualdade para os seropositivos, entre outras.

Estes exemplos, entre muitos outros, acabam, sobretudo, por sustentar a nossa leitura de que as questões envolvidas na problemática da SIDA são questões que podem facilmente politizar a acção e funcionar como espaços de definição de identidades políticas. Nesse sentido, " e quando as organizações as assumem dessa forma, podem ser bases promissoras para a construção de mesclas público/privado radicalmente distintas das vistas no ponto anterior. Ou seja, definindo a sua identidade à volta de projectos políticos, é de acreditar que as ONG's pressionem para modalidades de relacionamento com o Estado que não se esgotam na venda de serviços e que se queiram assumir como instâncias autónomas de decisão. O que, por sua vez, só será credível se conseguirem fazer acompanhar estes processos políticos de dinâmicas organizacionais conducentes à sua afirmação autónoma.

Estratégias organizacionais inovadoras; a profissionalização da gestão e a mediatização

Esta forte orientação para a acção politizada, de contestação, acaba por andar associada a um forte investimento em dinâmicas organizacionais particulares, segundo estratégias que aproximam estas organizações da gestão empresarial e que interagem com as dinâmicas vistas anteriormente num jogo complexo de facilitador/efeito. Ou seja, parecem funcionar, simultaneamente, como facilitadoras do tipo de acção em que as organizações se pretendem envolver e como desenvolvimento lógico dessas mesmas acções.

Entre as estratégias organizacionais identificadas, sobretudo entre as ONG's exclusivamente ligadas à problemática da SIDA, temos a salientar as apostas na profissionalização da gestão e na mediatização e externalização da imagem organizacional.

Em relação à profissionalização da gestão, dois indicadores fundamentais ganham relevo. Por um lado, a remuneração dos membros dos órgãos directivos das organizações, que acontece ou de forma directa (4 ONG's) ou de forma indirecta, remunerando-os enquanto técnicos (4 ONG's). Num caso ou noutro, os salários médios são sempre superiores a 150 mil escudos mensais, sendo os valores mais frequentes entre os 200 e os 250 mil escudos. No caso de uma das organizações, essa opção pela profissionalização vai ao ponto de retribuir aos próprios voluntários o trabalho, mediante a concessão de

subsídios de alimentação, em alguns casos, ou mesmo uma remuneração horária.

Um segundo indicador de profissionalização da gestão tem a ver com as opções organizacionais em relação aos seus organigramas funcionais. Numas organizações de forma mais explícita, noutras menos, o que se observa é a incorporação da gestão enquanto atribuição da organização, fugindo à concepção voluntarista simples da mesma. Por exemplo, a Abraço organiza-se segundo uma estrutura em núcleos de acção, entre os quais encontramos aqueles directamente ligados às suas intervenções no domínio da SIDA e um, designado como o núcleo de Produção, especializado no desenvolvimento de estratégias de marketing e angariação de recursos. Outro exemplo é a Sol, associação que inclui como atribuição específica de alguns dos seus directores a divulgação, informação e angariação de recursos por todo o país.

Este esforço de profissionalização da gestão está intimamente associado à procura de autonomia financeira e acompanha o tal esforço de externalização da imagem organizacional. Esta externalização surge, precisamente, como o melhor mecanismo para angariação de recursos exteriores ao Estado.

Exemplos dessas dinâmicas de externalização da imagem são as campanhas mediáticas sobre as actividades das organizações, feitas largamente recorrendo à aproximação a sectores da sociedade portuguesa com projecção social e mediática, das quais recordamos torneios de futebol com artistas famosos em favor da Abraço, jantares de beneficência com figuras notáveis da sociedade portuguesa em favor da Sol, leilões de objectos de arte doados por artistas conhecidos à Abraço ou à Sol, entre outras.

O que encontramos aqui é o desenvolvimento de um conjunto de estratégias organizacionais próximas do que fizeram, por exemplo, alguns movimentos sociais nos Estados Unidos, levantando-se com especial relevo a questão da proximidade aos recursos sociais e a elites com recursos simbólicos. Esse relevo advém do facto de poder funcionar como um mecanismo tão selectivo como a dependência face ao Estado, na medida em que elege em detrimento de outras, algumas organizações. A esse propósito não podemos deixar de salientar que este conjunto de estratégias vincadas de externalização da imagem observa-se, sobretudo, em duas organizações lisboetas (Abraço e Sol). São, aliás, essas duas organizações que mais exemplos dão de uma estratégia geral de gestão organizacional que se aproxima da gestão empresarial, com o recurso à produção de material com a marca da associação para venda, e usando, para o efeito, campanhas

publicitárias semelhantes às usadas pelas organizações comerciais, com recurso à associação a empresas privadas que, mediante o uso do nome da associação, fazem donativos à mesma a partir dos seus lucros⁸, entre outras.

Mas essa é, de facto, uma opção estratégica que acaba por ser assumida por todas as ONG's exclusivamente ligadas à SIDA. Por exemplo, o dirigente de outra dessas organizações afirma categoricamente que as ONG's devem

"... enveredar por uma gestão na perspectiva empresarial..."

Inquérito n.ºII

É nesse sentido que a organização que dirige se associa à CERA - Confederação Empresarial da Região do Algarve.

De qualquer forma, estas estratégias organizacionais, na medida em que se traduzem na independência financeira das respectivas ONG's, acabam por ser extremamente importantes, uma vez que promovem a sua independência face ao Estado, aumentando, por essa via, a sua força reivindicativa e o seu poder negociai.

Essa força reivindicativa acaba por se fazer sentir ao nível da própria alocação de recursos públicos. Note-se que, entre os projectos aprovados pela CNLCS em 1997 e em 1998, no âmbito do programa CRIA, as ONG's independentes financeiramente do Estado foram aquelas que maior fatia de recursos públicos retiveram. Note-se que, dos projectos aprovados em 1997, a média atribuída aos projectos de ONG's autónomas foi de 29 mil contos, enquanto que a média para as ONG's dependentes foi de 6 mil contos. Em 1998, o cenário repete-se com valores iguais a 18 mil e 7 mil contos, respectivamente.

Essa maior capacidade de captação de recursos públicos é, simultaneamente, acompanhada de tomadas de posição sobre os seus eventuais significados políticos. Por um lado, é nestas organizações que se observam respostas de contestação aos cortes orçamentais que a entidade

⁸ Um exemplo dessa associação é a campanha de uma empresa de cosmética ecológica, a MAC, que cria um fundo de apoio à acção no domínio da SIDA, o MacAIDSFund, promovendo em Portugal a venda de postais, nas suas lojas, feitos por crianças seropositivas, cujas receitas revertem para um conjunto de instituições pediátricas, entre as quais a Sol. Outro exemplo é a associação a uma instituição bancária portuguesa, que coloca nos seus folhetos publicitários de incentivo aos empresários para o investimento fiscal, os nomes de uma série de organizações de solidariedade, entre as quais a Sol e a Abraço, apelando ao donativo como forma de obter benefício fiscal.

pública, a CNLCS, faz sobre os projectos apresentados, considerados despropositados e não fundamentados. Novamente quem assume aqui maior protagonismo é a Abraço. Por outro lado, a captação de recursos públicos é vista e afirmada como resultado de uma responsabilidade do Estado e não como mecanismo redutor da independência organizacional. Isso mesmo se pode ler quando se afirma

"... o facto de o Boletim ter um financiamento do Ministério, ao abrigo de um programa oficial que contempla, especificamente, esse tipo de apoios, significa apenas que, finalmente, o Ministério cumpre com algumas das suas obrigações. De modo algum pode ser entendido como atenuação das divergências que existem nem como forma de reduzir a nossa independência e a autonomia das nossas posições."

Fonte: Boletim Abraço, nº1, ano 2, Setembro/Outubro, p.1

Estas são, igualmente, as organizações que maior capacidade de concretização efectiva de actividades apresentam, tanto no domínio do apoio social directo, aqui rivalizando com os níveis de performance das organizações religiosas (embora segundo princípios ideológicos de prestação distintos, na medida em que partindo e envolvendo os próprios afectados e assentando em projectos politizados de acção), como no domínio da prevenção, tanto genérica como para grupos específicos, no domínio da divulgação científica, no domínio da informação, no domínio da reivindicação e denúncia.

Para terminar, são ainda as organizações que incorporam nas suas estratégias a importância das sinergias colectivas, sendo nelas que se identifica o maior índice de participação em parcerias com outras ONG's, bem como a participação em movimentos internacionais de ONG's ligadas à SIDA. Sem podermos falar de uma articulação em rede, até porque internamente existem divergências de posição em relação a alguns temas em particular, são significativas as histórias de estabelecimento de contactos e parcerias entre as ONG's exclusivamente ligadas à SIDA ou a grupos de identidade, muitas vezes à volta de questões particularmente polémicas como é o caso, já referido, da contestação à orientação heterossexual do Estado.

Em suma, e retomando as hipóteses teóricas avançadas neste projecto, é possível identificar, de facto, um conjunto de indicadores de emergência de bases novas para a construção de mesclas público/privado num domínio

particular de gestão de políticas sociais como a SIDA. Ancorados num conjunto de estratégias organizacionais motivadas pela vontade expressa de politização das acções e de afirmação autónoma na arena de discussão pública, tratam-se de indicadores que permitem perspectivar um novo jogo de forças entre actores públicos e privados, um jogo assente numa distribuição mais simétrica do poder, numa posição sustentada de ambos os intervenientes, nomeadamente porque autónoma para as duas partes, e numa vontade de participação que vai além da prestação e que incorpora a decisão política.

Estas mesclas progressistas, no entanto, e como largamente vem reclamando Boaventura de Sousa Santos (1997), necessitam de tempo para se desenvolverem. Necessitam, além disso, de uma vontade política forte e sustentada que deseja que elas aconteçam.

As ONG's envolvidas com a problemática da SIDA, nomeadamente este último conjunto explorado, é ainda muito recente. As dinâmicas observadas não poderão, por enquanto, sinalizar mais do potencialidades e indicadores de potencialidades. Para sua tradução em mesclas emancipadoras vai ser determinante, por um lado, a sua capacidade de sobrevivência à pressão para a burocratização, que a gestão empresarial pode significar, e ao afastamento dos seus utilizadores, que a excessiva concentração em processos de sobrevivência organizacional pode implicar. Por outro lado, vai ser determinante a capacidade de aceitação por parte dos actores públicos do interesse dessas mesclas.

5. Considerações Finais

Para que possamos falar em mesclas entre público e privado, nomeadamente para que essas mesclas assumam formatos progressistas, duas condições centrais se impõem. Por um lado, é crucial tempo de maturação para que cada interveniente se defina de forma autónoma e encontre o seu caminho. Por outro lado, é fundamental uma vontade política firme e sustentada de que essas mesclas aconteçam.

Aquilo que escolhemos designar como o desafio da maturação é algo que se coloca, em simultâneo, para actores privados e para actores públicos. Para os primeiros, está em causa o desenvolvimento da maturidade necessária para lidar com um conjunto de dinâmicas organizacionais inovadoras, promissoras, mas complexas. Para os segundos, está em causa a necessidade de maturidade no desempenho de um conjunto radicalmente novo de papeis ou funções.

Em relação ao desafio da maturação na perspectiva dos actores privados, impõe-se afirmar que as ONG's observadas, nomeadamente aquelas onde mais claramente se vislumbraram sinais de dinâmicas progressistas, são muito recentes, sendo fundamental o tempo nos processos de amadurecimento organizacional. De qualquer forma, e reflectindo nessas dinâmicas recentes, é já possível enunciar alguns dos desafios que encerram.

O maior desses desafios emerge da aposta na profissionalização enquanto estratégia organizacional de autonomização, e tem a ver com o desafio da sobrevivência à pressão para a burocratização e ao afastamento em relação aos utilizadores.

Do trabalho de observação realizado, foi possível concluir que a autonomia organizacional, medida na capacidade de auto-geração de processos de desenvolvimento e extensão de actividades, é um ponto de partida fundamental para a participação das organizações em processos de luta e de reivindicação e uma boa forma de legitimar posições de força na arena de discussão pública. No entanto, foi igualmente possível constatar que essa autonomia obriga, frequentemente, a uma grande concentração nos processos de sobrevivência organizacional, estes intimamente associados à profissionalização e ao aumento da dimensão, logo, concorrentes para a burocratização do funcionamento organizacional.

Essa pressão para a burocratização pode ser ilustrada pelo relevo de algumas dinâmicas em particular. Por exemplo, quando analisamos a estrutura das contas das ONG's, verificamos que as despesas com o funcionamento geral das organizações, aí se incluindo pessoal e funcionamento geral (água, luz, telefone,...) representam cerca de 90% das despesas totais, significando a fatia para o pessoal, em média, 50% do volume total. Ou seja, estamos a falar de organizações que assumem um figurino institucional que depende da permanência no tempo de um conjunto de condições, nomeadamente de condições financeiras, que a determinada altura acabam por, não só drenar os recursos disponíveis, como propiciar a emergência de ciclos viciosos de entropia negativa, que centram a organização na sua própria sobrevivência enquanto organização.

Esta pressão para a burocratização, associada à profissionalização da gestão e dos serviços e ao aumento da dimensão organizacional, torna-se especialmente constringedora para mesclas progressistas na medida em que, normalmente, se fará acompanhar de um afastamento em relação aos utilizadores e de uma diminuição dos espaços de participação democrática e

aberta. O grande desafio que se coloca às ONG's passa, nesse sentido, pela necessidade de harmonização do desempenho profissional, este enquanto condição de capacidade de concretização, com a proximidade aos utilizadores e o envolvimento directo dos mesmos.

Um segundo desafio, ainda associado aos efeitos da profissionalização e do aumento da dimensão enquanto estratégias de autonomização organizacional, tem a ver com a necessidade de tornar transparentes para o interior, mas também para o exterior, os processos de gestão das organizações.

Quando as organizações escolhem a externalização das suas imagens como técnica de gestão organizacional, nomeadamente na perspectiva da angariação de recursos financeiros junto a fontes alternativas ao Estado, tornam-se reféns dessa externalização que promovem. Por outras palavras, o que queremos dizer é que a externalização da imagem implica a capacidade de gestão da mesma, o que significa que aquilo que pode ser a sua força pode ser, igualmente, a sua fragilidade. As ONG's têm que assumir que a dádiva implica a prestação de contas, sendo crucial a transparência nas mesmas para que a dádiva se mantenha. A incapacidade para assegurar essa transparência pode comprometer a sobrevivência da organização. A convulsão que vem envolvendo uma das nossas organizações observadas, a Abraço, relativamente à transparência das suas contas, às remunerações dos seus dirigentes e à utilização indevida de dinheiros públicos, desde o início do ano 2000, e cuja referência aqui se restringe ao que têm sido as informações veiculadas através da comunicação social, acaba por ilustrar bem essa condicionante. Uma projecção fortemente mediatizada de irregularidades, fundamentadas ou não, poderá ter consequências em termos da credibilidade organizacional e comprometer, por essa via, a sua capacidade para captação de recursos não públicos.

Um terceiro desafio, também ele associado ao tipo de dinâmicas organizacionais que se vão desenvolvendo em sentido progressista, tem a ver com a gestão do voluntariado.

O desafio que encerra tem a ver, na nossa perspectiva, com a capacidade que as organizações demonstrarem de, no caminho da profissionalização, manterem abertos os espaços para a participação voluntária, reconhecendo a sua centralidade nos processos de desenvolvimento organizacional. Estes têm que assentar no envolvimento de cidadãos, mobilizados em torno de projectos com significados políticos e dispostos a lutar pela afirmação de direitos na arena de discussão pública. A aposta na profissionalização, acompanhada da

dificuldade de vivência do voluntariado e da sua eventual desvalorização, pode limitar gravemente a capacidade das ONG's se inscreverem num novo marco de emancipação.

Estes desafios de maturação, no entanto, põem-se, conforme já se afirmou, de igual modo para os actores públicos, exigindo uma vontade política forte e sustentada orientada nesse sentido.

O desenvolvimento de mesclas progressistas significa, para os actores públicos, a pressão para que assumam um conjunto novo de funções, funções que têm a ver, sobretudo, com a garantia do exercício de direitos e com a garantia de transparência nos processos, mas que implica, de igual modo, a partilha de poder e o reconhecimento dos movimentos de base enquanto movimentos cruciais de emancipação e manifestação democrática de cidadãos. Na realidade, os desafios que se colocam aos actores públicos passam muito por aqui, pela capacidade de se relacionarem com cidadãos e não com utentes, o que implica a abertura ao diálogo, a transparência e o reconhecimento da autonomia das organizações que os representam. Estas são bases imprescindíveis ao exercício das funções de meta-regulação das quais o Estado nunca se poderá demitir (isto porque as mesclas público/privado nunca poderão ser usadas enquanto argumento para a omissão ou demissão do Estado das suas responsabilidades).

Todo este quadro se complexifica na medida em que a natureza destas novas funções, não só colide com os papeis tradicionais que o Estado vem promovendo, como também entra em choque com as dinâmicas instaladas em largos sectores da sociedade civil formal portuguesa, eles próprios concorrentes para a manutenção de dinâmicas conservadoras junto aos actores públicos.

Quando se defende a leitura do Terceiro Sector enquanto espaço de cruzamentos densos e de tensão entre lógicas de regulação distintas, é esta complexidade que acaba por estar em discussão. Na maior parte dos processos que envolvem o Terceiro Sector, estão em jogo lógicas conflituais sobre o que é a regulação social e sobre o que são os papeis que cada agente pode e deve assumir. A construção de mesclas progressistas faz-se muito pela tomada de posição nessas lutas.

Falar em mesclas entre público e privado na provisão de bem-estar social é algo que nos remete, invariavelmente, para o tipo de equilíbrios que se forjam num Terceiro Sector atravessado por eixos de tensão. A observação das dinâmicas organizacionais no interior do Terceiro Sector permite-nos testar,

precisamente, a qualidade dos processos que nele se desenvolvem, reflectindo o seu potencial na perspectiva da construção de mesclas progressistas, mesclas que conseguem equilíbrios emancipadores.

Referências bibliográficas

- Anheier, Helmut & Seibel, Wolfgang (eds.) (1990) - *The third sector. Comparative studies of nonprofit organizations*, Berlim, De Gruyter
- Aggleton, Peter & Davies, Peter & Hart, Graham (eds.) - *AIDS. Activism and alliances*, Londres, Taylor & Francis
- Beck, Ulrich & Giddens, Anthony & Lash, Scott (1994) - *Reflexive Modernization. Politics, tradition and aesthetics in the modern social order*, Cambridge, Polity Press
- Biagini, Gabriela & Sanchez, Maria dei Carmen (1995) - *Actores sociales y SIDA. Nuevos movimientos sociales? Nuevos agentes de salud? Las organizaciones no gubernamentales en Argentina y el complejo VIH/SIDA*, Buenos Aires, Espacio Editorial
- Brown, Michael P. (1987) - *Replacing citizenship. AIDS activism and radical democracy*, Nova Iorque, The Guilford Press
- Chambre, Susan M. (1997) - "Civil society, differential resources and organizational development: HIV/AIDS organizations in New York City, 1982-1992". *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, vol. 26, n.º 4, 466-488
- Comissão Nacional de Luta Contra a SIDA (1993) - *Plano Nacional de Luta Contra a SIDA*, Lisboa, Ministério da Saúde
- Epstein, Steven (1996) - *Impure science. AIDS activism and the politics of knowledge*, Berkeley e Los Angeles, University of Califórnia Press
- Esping-Andersen, Gøsta (1990) - *The three worlds of welfare capitalism*, Cambridge, Polity Press
- Esping-Andersen, Gøsta (1990) - *Welfare states in transition. National adaptations in global economies*, Londres, Sage
- Estanque, Elísio e Mendes, José Manuel (1997) - *Estrutura de classes e trajetórias de classe em Portugal* Coimbra, CES
- Evers, Adalbert (1995) - "Part of the welfare mix: the third sector as an intermediate área" in *Voluntas*, vol.6, n.º2, 159-182
- Fernandes, António Teixeira (1993) - *A crise do estado nas sociedades contemporâneas*, Porto, Faculdade de Letras da Universidade do Porto
- Fitoussi, Jean-Paul & Rosanvallon, Pierre (1997) - *A nova era das desigualdades*, Oeiras, Celta Editora
- Freeman, Richard (1986) - *Governing the voluntary sector response to AIDS: a comparative study of the UK and Germany*, texto policopiado
- Gomez, Manuel H. (1998) - *El tercer sector en los sistemas de bienestar*, Valência, Tirant Io Blanch.
- Hanvey, Chris & Philpot, Terry (eds.) (1996) - *Sweet charity. The role and workings of voluntary organizations*, Londres e Nova Iorque, Routledge

- Harris, Margaret (1998) - "Doing it their way. Organizational challenges for voluntary associations". *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, vol. 27, n.º 2, 144-158
- Lacerda, António Pais (1998) - *SIDA. Respostas ao público*, Lisboa, Hugin
- Mintzberg, Henri (1995) - *Estrutura e dinâmica das organizações*, Lisboa, Publicações Dom Quixote
- Osborne, David & Gaebler, Ted (1993) - *Reinventing government. How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*, Nova Iorque, Plume
- Panchaud, Christine e Cattacin, Sandro (1997) - "The contributions of non-profit organizations to the management of HIV/AIDS: a comparative study". *Voluntas*, vol.3, n.º8, 213-234
- Peterson, A. e Lupton, D. (1996) - *The new public health. Health and self in the age of risk*, Londres, Sage Publications
- Petrella, Riccardo (1997) - *Elbien común. Elogio de la solidaridad*, Madrid, Editorial Debate
- Pollak, Michaél (1992) - "AIDS: A problem for sociological research". *Current Sociology*, International Sociological Association, vol. 40, n.º 3, 1-10
- Rees, Susan (1999) - "Strategic choices for nonprofit advocates". *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, vol. 28, n.º, 65-73
- Rhodes, Martin (1996) - "Southern european welfare states: identity problems and prospects for reform". *South European Society and Politics*, vol.1, n.º3, 1-22
- Richardson, Jeremy J. (1993) - *Pressure groups*, Oxford, Oxford University Press
- Roche, Maurice & Berkel, Rik Van (eds.) (1997) - *European Citizenship and Social Exclusion*, Londres, Ashgate
- Rosanvallon, Pierre (1981) - *La crise de Vétat-providence*, Paris, Éditions du Seuil
- Rose-Ackerman, Susan (ed.) (1986) - *The economics of nonprofit institutions. Studies in structure and policy*, Nova Iorque, Oxford University Press
- Salamon, Lester (1995) - *Partners in public service. Government-nonprofit relations in the modern welfare state*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press
- Salamon, Lester (1995) - *The global associational revolution: the rise of the third sector on the world scene*, Londres, Demos
- Salamon, Lester & Anheier, Helmut (1998) - "Social origins of civil society: explaining the nonprofit sector cross-nationally". *Voluntas*, vol. 9, n.º 3, 213-248
- Santos, Boaventura de Sousa (1984) - *Um discurso sobre as ciências*, Porto, Afrontamento
- Santos, Boaventura de Sousa (1989) - *Introdução a uma ciência pós-moderna*, Porto, Afrontamento
- Santos, Boaventura de Sousa (1990) - *O Estado e a sociedade em Portugal (1974-1988)*, Porto, Edições Afrontamento
- Santos, Boaventura de Sousa (org.) (1993) - *Portugal: um retrato singular*, Porto, Afrontamento
- Santos, Boaventura de Sousa (1994) - *Pela mão de Alice. O social e o político na pós-modernidade*, Porto, Afrontamento
- Santos, Boaventura de Sousa (1996) - A queda do Angelus Novus: para além da equação moderna entre raízes e opções. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n.º 45, 5-34

- Santos, Boaventura de Sousa (1997) - *Porque é tão difícil construir uma teoria crítica?*, texto policopiado, Coimbra, CES
- Santos, Boaventura de Sousa (1998a) - *A Reinvenção Solidária e Participativa do Estado*, Coimbra, CES
- Santos, Boaventura de Sousa (coord.) (1998b) - *O Estado e a sociedade civil: a criação de actores sociais num período de reconstituição do Estado*, Coimbra, CES
- Santos, Boaventura de Sousa (1999) - *The welfare state in Portugal: between conflicting globalizations*, Coimbra, CES
- Santos, Boaventura de Sousa (2000) - *Contexto e princípios de uma discussão sobre as políticas sociais em Portugal*, Coimbra, CES
- Santos, Boaventura de Sousa & Bento, Maria & Gonetha, Maldonado (1997) - *Contributo para o Livro Branco da Segurança Social*, Lisboa
- Santos, Boaventura de Sousa & Bento, Maria & Gonetha, Maldonado & Costa, Alfredo Bruto (1998) - *Uma visão solidária da reforma da segurança social*, Lisboa, União das Mutualidades Portuguesas e CES
- Sears, Alan (1991) - "AIDS and the health of nations: The contradictions of public health". *Critical Sociology*, vol.18, n.º2, 31-50
- Thompson, Andrés A. (1990) - *Terceiro sector: Desenvolvimento social sustentado*, Ed. Paz e Terra e do GIFE- Grupo de Institutos, Fundações e Empresas
- Willems, Peter (ed.) (1982) - *Pressure groups in the global system. The transnational relations of issue-orientated non-governmental organizations*, Londres, Francês Pinter
- Wuthnow, Robert (ed.) (1990) - *Between states and markets. The voluntary sector in comparative perspective*, New Jersey, Princeton University Press