

TERCEIRO SETOR: pandemia e coprodução de políticas públicas

THIRD SECTOR: pandemic and public policy co-production

José Eduardo Sabo Paes¹
Júlio Edstron S. Santos²

Resumo: A pandemia causada pelo novo coronavírus mudou a história da humanidade, principalmente como a forma de convivência no Século XXI. Em âmbito global, todos os setores econômicos, passando pelo Estado, Mercado e o Terceiro Setor foram duramente atingidos. No Brasil os entes federados, sobretudo, a União está atuando no combate à COVID-19, seja por meio da transferência de rendas, compras de materiais ou contratação de pessoas, porém, os problemas históricos de acesso à saúde e educação foram aumentados devido à crise. Em meio aos múltiplos problemas causados em razão da pandemia, o Terceiro Setor continua a atuar e a fazer a diferença em suas comunidades, inclusive, mensurando os seus resultados. Em consequência da atual situação, há um alinhamento entre as necessidades da Administração Pública e a estratégia de coprodução de políticas e bens públicos. Este capítulo demonstra por meio da técnica de revisão bibliográfica e utilização do método hipotético científico as oportunidades de avanço da cooperação do Terceiro Setor com a Gestão Estatal, por intermédio de uma agenda de coprodução de políticas públicas. O objetivo geral é alinhar as vantagens do estabelecimento de parcerias entre a Administração Pública e o Terceiro Setor com a aplicação da técnica de coprodução de políticas públicas.

Palavras chave: Terceiro Setor, Pandemia, Coprodução de Políticas Públicas.

INTRODUÇÃO

De 2019 a 2021 o mundo mudou, uma variação do coronavírus causadora da COVID-19 assolou todo o mundo, causando uma pandemia sem precedentes no Século XXI. Essa conjuntura trouxe graves problemas de

¹ Pós Doutor em Democracia e Direitos Humanos pela IGC – Faculdade de Direito em Coimbra, Portugal. Doutor em Direito pela Universidade *Complutense* de Madri. É professor do Programa de Mestrado em Direito da Universidade Católica de Brasília e coordenador do Núcleo de Estudos e Pesquisas Avançadas do Terceiro Setor (NEPATS) e do Grupo de Pesquisa: Terceiro Setor e Tributação Nacional e Internacional: formas de integração repercussão na sociedade, ambos da Universidade Católica de Brasília. Editor chefe da Revista de Estudos e Pesquisas Avançadas do Terceiro Setor – REPATS. E-mail: eduardosabo3@gmail.com.

² Doutor em Direito pelo UniCEUB. Mestre em Direito Internacional Econômico pela UCB/DF. Membro dos grupos de pesquisa NEPATS - Núcleo de Estudos e Pesquisas Avançadas do Terceiro Setor da UCB/DF, Políticas Públicas e Juspositivismo, Jusmoralismo e Justiça Política do UNICEUB. E-mail: edstron@yahoo.com.br.

*Artigo elaborado a partir das discussões acadêmicas produzidas pelo NEPATS da UCB e apoiadas pela FJPN.

ordem econômica, financeira, sanitária e social para todos os países do nosso planeta.

Infelizmente por causa dessa pandemia há milhões de mortos, centenas de milhões de infectados. A sensação de perda está presente na vida de muitas pessoas pelo mundo e, especificamente, no Brasil, essa situação de emergência sanitária expandiu problemas históricos como a falta de acesso a direitos fundamentais como a educação, saúde e seguridade social.

Devido à velocidade de disseminação dessa doença, os países não tiveram tempo hábil para se preparar. Bem como o Mercado foi fortemente esvaziado no Brasil em razão da perda de empregos e, conseqüentemente, de renda familiar. Todos os seguimentos produtivos tiveram algum nível de perda durante essa crise.

O Estado brasileiro vem atuando em todas as esferas federativas buscando atender a demandas aumentadas pela COVID-19. Já foram aprovados a utilização pela União de mais de setecentos bilhões de reais e, entre os anos de 2020 e 2021, já se dispensou mais de quinhentos bilhões em compras, contratações e transferência de renda.

É possível acompanhar a utilização dos recursos financeiros e orçamentários em sites especializados como o Siga Brasil, mantido e atualizado pelo Senado Federal. Por esta ferramenta a sociedade acompanha as escolhas e velocidade da utilização de recursos da União.

Em meio a pandemia, o Terceiro Setor envolveu-se desde o primeiro momento para atender as necessidades das pessoas, sobretudo, os mais necessitados. As organizações sem fins lucrativos estão sendo fundamentais para que a sociedade passe com um pouco menos de problemas pela atual crise mundial.

O Terceiro Setor, conforme dados próprios do GIFE, e outras entidades sociais apontam que foram doados bilhões de reais, realizadas centenas de ações em prol da coletividade e literalmente milhões de pessoas foram atendidas pelas ações de voluntários.

As ações do Terceiro Setor durante a pandemia abrangeram desde a doação de alimentos, material de higiene, produtos de limpeza, ao auxílio entre entidades para que os serviços oferecidos não fossem interrompidos.

Avançando, será demonstrado que o Fórum Nacional de Filantropia (FONIF) desenvolveu uma metodologia própria comprovando a contrapartida dada pelo Terceiro Setor frente aos incentivos estatais, corroborando a ideia de eficiência das ações que eram desenvolvidas.

Um ponto que será evidenciado é que neste momento em que as atividades estatais estão, ainda mais, sobrecarregadas é possível a inferência de que a realização de parcerias entre a Administração Pública e o Terceiro

Setor pode maximizar os recursos públicos, por meio da utilização da metodologia de contrapartida.

Além do incentivo financeiro ao Terceiro Setor, o objetivo geral dessa pesquisa será demonstrar que é possível e necessária a realização de parcerias entre a Administração Pública e as entidades sociais para a realização da coprodução de políticas e bens públicos.

A coprodução de políticas públicas é uma estratégia de envolvimento de diversos atores para a criação, o desenvolvimento e a avaliação de produção de políticas e bens públicos. Portanto, por meio desta proposta, a Gestão Governamental capacita-se para melhorar a qualidade de suas atividades finalísticas.

Ao utilizar-se da coprodução de políticas públicas, a Administração Pública incentiva a melhoria da eficiência na prestação de suas atividades e também o progresso de instauração de espaços democráticos, em consonância com os preceitos da promoção dos fundamentos da cidadania.

O último ponto é que o Terceiro Setor pode contribuir com seus exemplos positivos e também com as falhas do passado para que sejam realizadas ações em parceria com a Administração Pública e, principalmente, buscando avançar na democratização da criação, desenvolvimento e avaliação das políticas públicas no Brasil.

2 TERCEIRO SETOR E PANDEMIA: reflexos da ação estatal, iniciativa privada e do Terceiro Setor

O ano de 2021 será lembrado pelos 500 anos da realização da primeira circumnavegação do globo terrestre feita por Fernão de Magalhães em 1521, o 115º aniversário do primeiro voo do avião 14-bis, criado por Alberto Santos Dumont, os 10 anos das manifestações populares multinacionais pela liberdade, chamadas de “primavera árabe” e, infelizmente, pelo segundo ano da pandemia causada pela mutação do coronavírus.

Uma variação do coronavírus denominado de Sars-CoV-2, causador da COVID-19, surgiu no final de 2019 na China e, no ano de 2020, devido à velocidade dos transportes globais atingiu a humanidade com força desconhecida no século XXI. Em “06 de junho de 2021³, houve 172.630.637 casos confirmados de COVID-19, incluindo 3.718.683 mortes, notificados à OMS” (ONU/BR, 2021, p. 01).

Essa nova doença, em questão de pouco mais de três meses, abalou todo o sistema sanitário dos países e, por decorrência foram impostos severos

³ No final de junho de 2021 o Brasil registrou mais de quinhentas mil mortes e há um número crescente de contaminados e conseqüentemente de pessoas conduzidas ao óbito.

problemas à economia em âmbito global. Atingindo, até mesmo, os processos de globalização e mundialização, que pareciam mais sólidos e permanentes, têm mostrado sinais de enfraquecimento.

As expressões crise, isolamento social, perda de renda e pandemia estão presentes no cotidiano das pessoas desde o primeiro semestre de 2020 e no ano de 2021 ainda rondam o cotidiano nacional. A sensação é que o medo e a insegurança tomam conta de grande parte da população global, causando desconfortos e a possibilidade de renascimento de movimentos autoritários, nacionalistas e reacionários.

Na mesma data, no Brasil, foram contabilizadas 473 mil mortes causadas pela COVID-19, com uma contagem infelizmente ainda em crescimento, um número maior de pessoas infectadas e literalmente milhões de brasileiros que foram atingidos por essa tragédia sanitária. A crise é tão grave que os próprios pilares da ciência estão sendo questionados.

A grande marca do século XX foi a tecnologia e a ideia de que ela nos emanciparia e libertaria. Discordo da afirmação de que não estávamos globalizados no século XIX, mas foi apenas no século XX que a tecnologia ganhou escala mundial e acelerou o nosso tempo. Graças a ela, acreditávamos estar nos livrando das amarras geográficas, corpóreas, temporais. Não estávamos! Ao deixar mais evidente o nosso lado humano e vulnerável, a pandemia da covid-19 marca o final do século XX (SCHWARCZ, 2020, p. 9)

A constatação da historiadora Lilia Schwarcz (2020) é que a pandemia causada pela COVID-19 trouxe uma mudança tão severa para a sociedade global que causou uma transformação econômica, sanitária e social, que levou a cabo o próprio século XX, ou de uma outra forma “sim, a tempestade vai passar, a humanidade vai sobreviver, a maioria de nós ainda estará viva – mas habitaremos em um mundo diferente” (HARARI, 2020, p. 29).

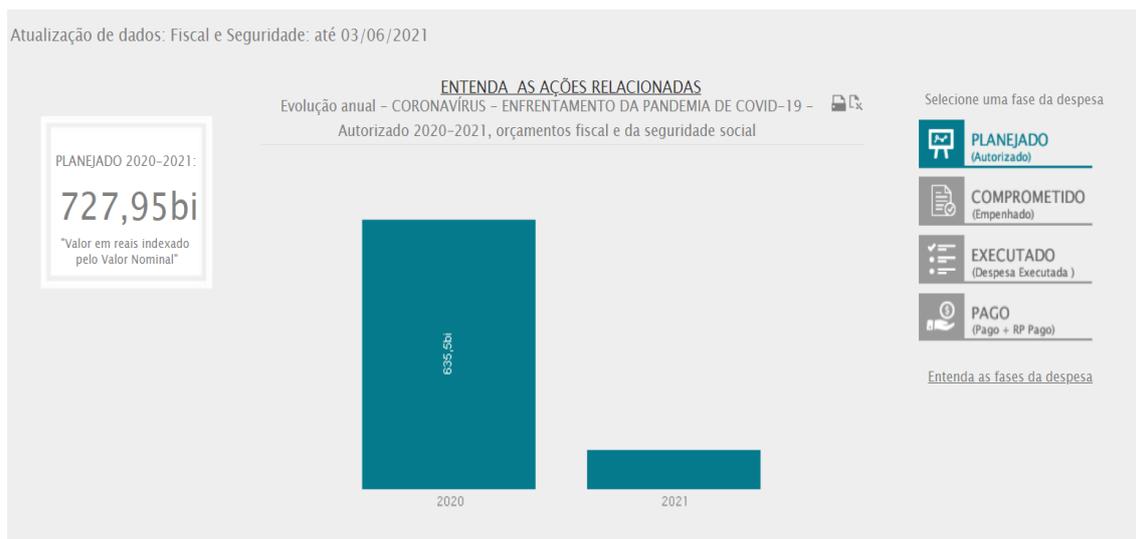
No Brasil a pandemia expôs feridas que estavam abertas pela história nacional de patentes inefetividade e descontinuidade de políticas públicas em áreas como saúde e educação. Tendo como outro exemplo, a deficiência de saneamento básico; “35 milhões de brasileiros vivem sem água tratada e cerca de 100 milhões vivem sem acesso à coleta de esgoto. As informações são do Ranking do Saneamento” (TRATA BRASIL, 2021, p. 2).

Sendo mais um arquétipo de dificuldade majorada pela pandemia o alto número de pessoas que trabalham na informalidade e que, por causa das circunstâncias financeiras, sanitárias e sociais, estão perdendo renda, causando o aumento das famílias que estão na linha da pobreza extrema, ou seja, que não têm acesso ao mínimo de direitos como alimentação, moradia e transporte.

Para combater a COVID-19, houve uma intensa mobilização do Estado Brasileiro, foram aprovadas emendas à constituição (PEC 105/2020), promulgadas leis complementares como a 173/2020 para o enfrentamento à COVID-19 e também a liberação de recursos de todos os entes federados.

Apesar de embates entre posições sobre a forma de atuação do Estado Federado Brasileiro no combate à pandemia, não é exagero afirmar que houve uma série de ações estatais, que vão de programas de transferência de renda aos mais necessitados até à transferência de recursos constitucionais, como já se manifestou o TCU no seu Acórdão 4074/2020-TCU-Plenário.

Neste sentido, o Portal Orçamentário Siga Brasil, mantido atualizado pelo Senado Federal demonstrou que foi planejada, para os anos de 2020 e 2021, a utilização do seguinte montante de recursos públicos federais

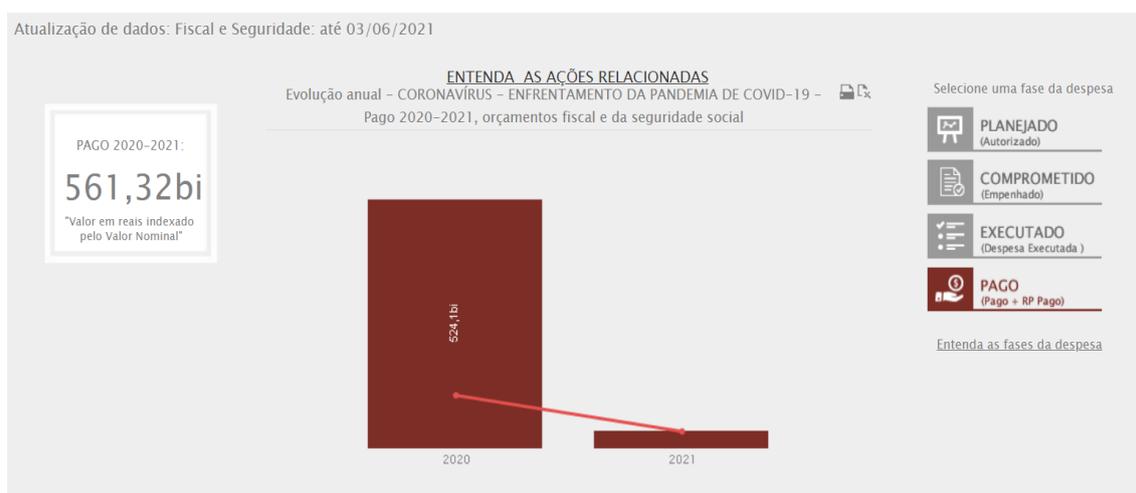


extraordinários.

Fonte: Siga Brasil/2021

Como se percebe pelo gráfico anterior, somente no âmbito da União, houve a abertura de créditos extraordinários de mais de setecentos e vinte e sete bilhões de reais, ou seja, foram deslocados vultosos recursos de outras ações para o enfrentamento à doença, devido à urgência da situação.

Ainda que, em um ambiente de crise generalizada, ocorreu uma espantosa utilização dos recursos, como demonstra o quadro abaixo, apontando a liquidação dos recursos, ou seja, foram transferidos ativos financeiros, efetuadas licitações, realizadas compras emergenciais e feitas ações estatais que necessitavam de recursos.



Fonte: Siga Brasil/2021

Em comparação dos dados, há a percepção de que mais de dois terços dos recursos planejados já foram utilizados. Sem adentrar na discussão sobre a tomada de decisões federais, percebe-se que houve um esforço da esfera federal em empregar recursos financeiros.

Existem altos investimentos governamentais direcionados para a compra, distribuição e aplicação de variadas vacinas, o que pode proporcionar um arrefecimento na atual crise sanitária, porém, isto também não é uma tarefa fácil e barata em um país de dimensão continental como o Brasil.

Há de se registrar que os dados orçamentários indicados são especificamente da União e também foram empregados recursos dos Estados-membros, dos Municípios e do Distrito Federal, gerando situações que serão examinadas pela academia, estâncias judiciais e pelo eleitorado.

Porém, mesmo com os esforços dos entes federados, houve uma queda na atividade industrial, comercial e também nas prestações de serviços, a economia brasileira retraiu-se e quem mais sofre são as pessoas mais necessitadas.

O Produto Interno Bruto (PIB) do país caiu 4,1% em 2020, totalizando R\$ 7,4 trilhões. Essa é a maior queda anual da série iniciada em 1996 e interrompeu o crescimento de três anos seguidos, de 2017 a 2019, quando o PIB (a soma de todas as riquezas produzidas no país) acumulou alta de 4,6% (AGÊNCIA BRASIL, 2021, p 2).

Por causa da pandemia da COVID-19, as esferas públicas e privadas foram atingidas, a um só tempo, os serviços governamentais em áreas sensíveis, como a educação, a saúde e a seguridade social, foram sobrecarregados e as atividades empresariais estiveram esvaziadas pela perda de empregos e, conseqüentemente, de renda dos brasileiros.

Preliminarmente, registra-se que, durante a maior parte da Idade Média, Moderna e Contemporânea, o Estado Nacional auxiliou-se a filantropia, sobretudo, das ordens religiosas para enfrentar crises sanitárias, como por exemplo, a pandemia causada pela gripe espanhola.

Así, contando con invitados de diversas regiones de Brasil, de Portugal y de España fue posible discutir la relación históricamente construida entre Estado, asistencia y filantropía en el ámbito de la salud. Pues si hoy consideramos innegable que la forma en la que una sociedad percibe, evalúa y se organiza para resolver sus problemas de salud está históricamente justificada, resulta obvio que el conocimiento de experiencias de épocas pasadas es fundamental para afrontar los asuntos de actualidad. (SANGLARD, et all, 2020, p. 15).

Em razão da proximidade com as suas comunidades, as entidades do Terceiro Setor estiveram na primeira linha de atendimento e adaptações de ações para enfrentamento da pandemia. É claro que por sua diversidade de configuração não houve uma resposta uniforme, mas já se observa que a

maioria das organizações sociais mantiveram as suas ações, com maior ou menor intensidade.

A mobilização da sociedade civil para o enfrentamento da pandemia no Brasil ocorreu desde o início e tem sido relevante, como demonstram os dados coletados em relatórios e levantamentos analisados nesta pesquisa. Um dos mais completos se refere ao mapeamento de iniciativas contra a COVID-19 realizado de forma colaborativa pela organização PonteAPonte que teve início em março. Tal mapeamento mostrou que, 2 meses após o primeiro caso registrado no país, já existiam centenas de iniciativas da sociedade civil combatendo os efeitos indesejáveis da pandemia, envolvendo atores do investimento social privado (ISP), OSCs, movimentos sociais, coletivos das (e nas) próprias comunidades e iniciativas promovidas por negócios sociais ou de impacto (ANDION, 2020, p.41).

Em meio a tamanha instabilidade, as entidades do Terceiro Setor, por conseguinte, as entidades privadas sem fins lucrativos, que desenvolvem atividades sociais, tal como lecionam Paes (2020), Reolon (2017) e Worm (2019), desdobraram-se para realizar as suas atividades de forma transdisciplinar que perpassaram pelas áreas de saúde, educação, seguridade social, lazer e muitas outras.

Desde o início da pandemia, uma série de leis, decretos, portarias etc., que implantam e regulamentam a situação de calamidade pública no Brasil, decretadas pela União e por alguns estados e municípios, tem feito todos os setores da sociedade reverem não só suas ações práticas, mas, também, o cumprimento de suas obrigações legais. No chamado terceiro setor não tem sido diferente (IPEA, 2020, p. 9).

Historicamente se comprova que “o primeiro desafio imposto pelas grandes emergências é mobilizar rapidamente essa rede [de] potenciais parceiros da sociedade civil para auxiliar nas ações” (ALVES; COSTA, 2020, p. 29), buscando atender as primeiras necessidades das pessoas, sobretudo as mais carentes que precisam de apoio em condições extremas.

Mesmo em um ambiente de incerteza, perda íngreme de arrecadação e mudanças jurídicas, as entidades do Terceiro Setor mantiveram as suas ações e, para uma grande parte da população atingida, foram essenciais para a superação dos problemas econômicos, sanitários e sociais advindos da COVID- 19.

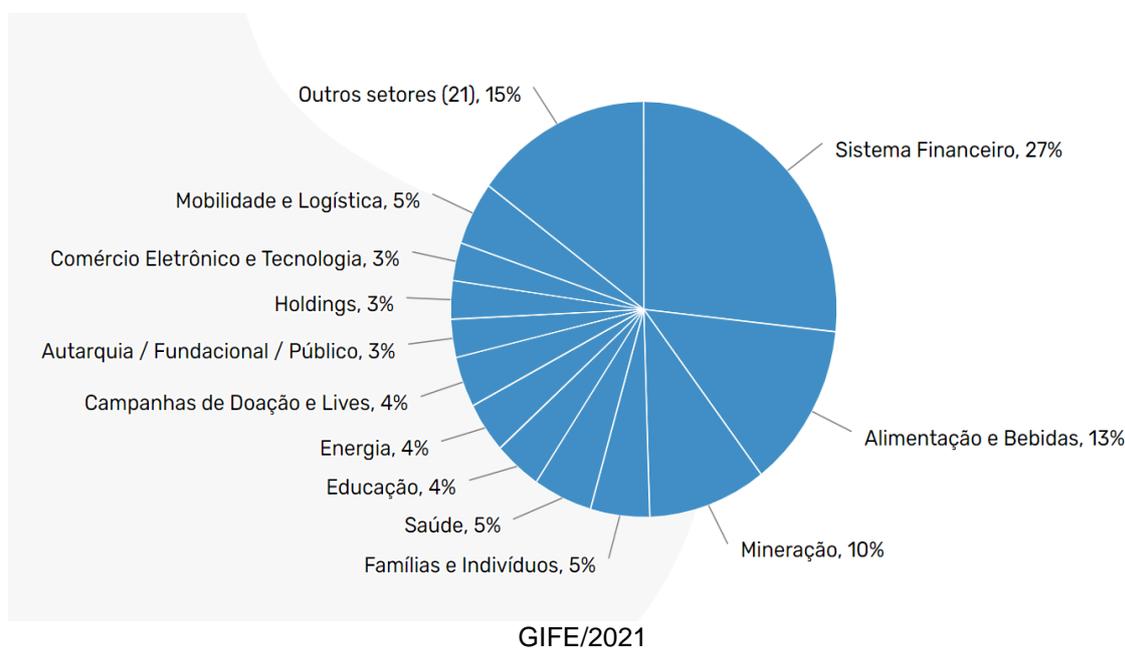
Como podemos observar, se, por um lado, a atual situação de pandemia causada pela Covid-19 permite dar visibilidade ao papel desempenhado pela sociedade civil organizada na provisão de bens e serviços, ainda mais em um contexto de escassez de recursos financeiros públicos e privados, bem como no fortalecimento das instituições democráticas e participativas, por outro lado, os desafios impostos pelos possíveis impactos sociais e econômicos sobre as OSCs não são poucos e requerem um olhar cuidadoso nos próximos meses. (IPEA, 2020, p. 22).

Ao lado do Estado e do Mercado, o Terceiro Setor atual como um agente estratégico, com repercussões nacionais e internacionais, deve atuar tendo em vista o parâmetro do princípio da subsidiariedade e também como reflexo da vontade da sociedade civil organizada, de modo a ser um agente de

transformação da realidade e atenuação dos problemas que são experimentados.

O GIFE, que é uma “associação dos investidores sociais do Brasil” (2021, p. 1), demonstra que mesmo nesta dificuldade ocorreram doações de todo o país e que como forma de prestação de contas são expostas no portal “Monitor das Doações COVID 19⁴”, indicando que, até o início de junho de 2021, foram transferidos voluntariamente por 710.791 doadores, o valor de R\$ 7.044.200.438, sendo realizadas 557 campanhas por todo o país, demonstrando o viés solidário da sociedade e dos cidadãos brasileiros.

Deve-se registrar que as doações feitas acima são geralmente feitas por pessoas jurídicas com finalidade social e que o GIFE, ainda, demonstra graficamente o perfil dos doadores institucionais brasileiros da seguinte maneira didática:



É perceptível que há um amplo espectro de doadores, de cunho público e privado, o que proporciona a dedução de que há uma extensa rede de solidariedade atuando, mesmo com dificuldades, durante a pandemia em prol das pessoas, evidenciando a capilaridade das entidades do Terceiro Setor no Brasil.

⁴ Pouco tempo após o início da pandemia da COVID-19, o Grupo de Institutos, Fundações e Empresas (GIFE), que representa a filantropia institucionalizada no Brasil, desenvolveu a plataforma “Emergência COVID-19” de apoio a projetos da sociedade civil no enfrentamento da pandemia (<https://emergenciacovid19.gife.org.br/>); a Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais (Abong), que representa algumas das OSCs de defesa de direitos, lançou a “Rede Solidária” (<https://www.redesolidaria.org.br/>), que congrega ações de engajamento cívico, doação e *advocacy*. Simultaneamente, novos empreendimentos também surgiram como resposta rápida e emergencial à pandemia, como o projeto Favelas Contra o Coronavírus (<https://www.facebook.com/favelascontraocoronavirus>), ou as mobilizações comunitárias em Paraisópolis, na cidade de São Paulo (ALVES; COSTA, 2020, p. 29).

Porém, por diversos entraves históricos e jurídicos, os caminhos da filantropia e do Terceiro Setor ainda precisam de incentivos no Brasil, tanto para que haja segurança jurídica para os envolvidos, possibilidade de expansão e atuação, ainda mais eficiente, da sociedade civil organizada em ações sociais.

Mesmo com o recorde de valores mobilizados na pandemia, temos um longo caminho a percorrer para promover uma cultura de doação permanente no país. Historicamente, nos posicionamos distante do topo em rankings de maiores doadores. A pesquisa WorldGiving Index 2019, promovida pela Charities Aid Foundation (CAF), apresentou que em uma média apurada ao longo de 10 anos, o Brasil ocupa a posição 74 em um ranking de solidariedade com 140 países (CERQUEIRA, 2021, p. 2).

Já, o Fórum Nacional de Instituições Filantrópicas (FONIF) constantemente indica a contrapartida das imunidades e isenções tributárias recebidas pelas entidades do Terceiro Setor brasileiro, chegando a seguinte afirmação:

Para se posicionar melhor diante da situação e mostrar sua importância, o setor se organizou por meio do FONIF e realizou uma pesquisa auditada e com base em dados da receita federal. O resultado mostrou que as mais de 11 mil entidades que atuam hoje no Brasil geram cerca de 2,3 milhões de empregos. A cada R\$ 1 de imunidade tributária, a contrapartida real é de R\$ 7,39. Só na área da saúde, setor extremamente pressionado durante a pandemia, as atividades filantrópicas correspondem a 59% das internações de alta complexidade do SUS e somam 260 milhões de procedimentos ambulatoriais e hospitalares por anos, são mais de 860 milhões de pessoas atendidas. (FONIF, 2021, p. 1).

Com a utilização da metodologia do FONIF, torna-se evidente que os incentivos tributários e fiscais dispensados pelo Estado Brasileiro para as entidades do Terceiro Setor são rentáveis investimentos sociais, principalmente em políticas públicas sensíveis como saúde e educação, que foram duramente castigadas com a COVID-19.

A atuação das entidades do Terceiro Setor durante as adversidades da pandemia foi mapeada e detalhada pelo GIFE, em publicação do ano de 2021, indicando que a maioria do Terceiro Setor se mobilizou para auxiliar as pessoas durante essa crise sanitária.



GIFE/2021

Além da atuação de entidades consagradas também ocorrem um grande número de atuações sociais de associações, coletividades e ações da sociedade civil organizada em prol dos mais necessitados. Desde a doação de alimentos, produtos de limpeza e máscaras faciais.

Entre as ações desenvolvidas pode-se ressaltar: Movimento União Rio que buscou documentar as necessidades dos hospitais de tratamento da COVID-19 e arrecadar os itens faltantes; Ação Cidadania contra o Coronavírus realizada pela ONG Ação Cidadania arrecadando mais de quatro milhões de reais para fornecimento de alimentos a famílias carentes; Fundo para Equidade Racial, promovida pelo Fundo Baobá, destinado à captação de recursos financeiros para outras entidades do Terceiro Setor; Covid-19: Políticas Públicas e as respostas das Sociedades, da Rede de Políticas Públicas e Sociedade com apoio do Instituto Ethos em ação de apoio a pesquisadores e instituições de ensino superior pesquisadoras do coronavírus.

Pelos exemplos, é perceptível a multiplicidade de ações e, principalmente, a sua abrangência apontando a cobertura de uma sociedade democrática, com múltiplas motivações e variadas necessidades aumentadas por causa da atual situação de crise.

Um dos muitos exemplos é o da Central Única das Favelas (CUFA) que nos anos de 2020 e 2021 já arrecadaram e distribuíram mais de setenta mil cestas básicas por meio de projetos próprios. Essa atuação demonstra que por uma dimensão não são resolvidas todas as necessidades sociais, por outra ótica a união de esforços pode fazer a diferença na vida das pessoas, especialmente as mais necessitadas.

Por causa do atual ambiente pandêmico, causado pela COVID-19, é necessário reconhecer que as condições de trabalho, emprego e de atendimento foram fortemente alterados pelos novos hábitos de saúde e também de comportamento social.

Salienta-se que a pandemia causada pela Covid-19 é um desastre global que traz uma carga de mudanças e que as Organizações não governamentais precisaram se adaptar e reinventar. Percebeu-se que a instituição mudou a sua forma de distribuição de doações como entregas de cestas básicas, kits de higiene pessoal, assim como a forma de atendimento. Cabe salientar que as doações que a entidade recebe estão sendo manuseadas com muito cuidado, sendo devidamente higienizadas (RODRIGUES; SILVA; COSTA. 2021, p. 147).

Em meio aos perigos da pandemia e a incerteza econômica, ficará um legado de que a previsão constitucional de construção de um país solidário é possível e a sociedade e as pessoas podem contribuir com a elaboração, execução e avaliação de políticas públicas, na forma de coprodução, como será exposto à frente.

3 TERCEIRO SETOR E A COPRODUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: aproximações teóricas

A Administração Pública, em sentido amplo, refere-se a todas as pessoas, órgãos e estruturas que devem atender as necessidades da população, tal como doutrinaram Carvalho Filho (2019) e Di Pietro; Martins Junior (2019). Por essa concepção, os recursos públicos devem ser utilizados para se cumprir os preceitos constitucionais e legais.

A própria Administração Pública é objeto de estudo de diversas áreas científicas como a Gestão e as ciências Jurídicas, cada uma delas estabelece critérios próprios para se conceituar e proceduralizar as ações estatais e/ou governamentais.

A tentativa de agrupar as práticas administrativas sob grandes categorias tem sido muitas vezes frustrante. As escolas de administração e os modelos de gestão são dois exemplos que ilustram esse caso. Na raiz dessa frustração está o grau de generalidade e amplitude que alcança a administração, bem como o fato de modelos serem incapazes de abranger toda a singularidade da realidade. Feita essa ressalva, para os propósitos deste artigo, adota-se a divisão dos modelos de administração pública desenvolvida por Ketll (2000) e complementada por Denhardt e Denhardt (2003), por ser bastante completa e incorporar um modelo emergente. Segundo esses autores, é possível listar os três principais modelos de administração pública, a saber: a administração pública convencional, também identificada como a velha administração pública; a nova gestão pública; e o modelo ou proposta emergente denominada o novo serviço público (SALM; MENEGASSO, 2009, p. 104).

Nesta pesquisa a Administração Pública é considerada como os fatores pessoais e estruturais que devem atender, de forma democrática e eficiente, as necessidades da população, conforme concebem os preceitos constitucionais estabelecidos.

De modo geral, as políticas públicas podem ser entendidas como o conjunto de procedimentos estatais para a concretização dos deveres, direitos e garantias fundamentais ou, ainda, como “os processos do governo em ação após decisões parlamentares”, conforme doutrina de Rosana Boullosa (2016, p. 144).

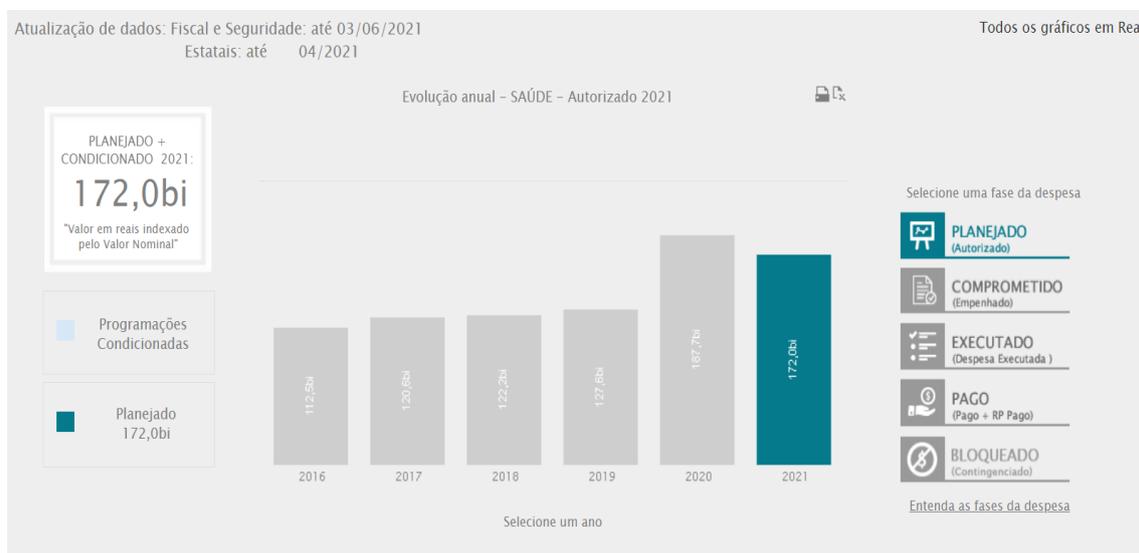
Por essa linha de pensamento, após o processo democrático de promulgação de leis, há um conjunto de ações estatais para que os cidadãos tenham acesso a determinado serviço público. De maneira didática, a Constituição de 1988 estabeleceu o direito à saúde, os níveis de atuação dos entes federados para a realização desse direito, o acesso universal e gratuito dos usuários.

A legislação própria concebeu as formas de custeio e as ações governamentais potencializam o acesso por meio de atos administrativos como

a realização de procedimentos licitatórios ou a nomeação de agentes públicos para a realização de uma atividade pública específica.

Para a procedimentalização das políticas públicas, é necessário que haja o incentivo por parte dos órgãos governamentais, podendo ocorrer o financiamento e/ou o incentivo por meio do estabelecimento de imunidades ou de isenções. Ainda de maneira didática, o Estado pode comprar medicamentos ou minorar tributos para que os particulares tenham maior acesso a este bem, com custos mais acessíveis.

Enquanto direito social, o acesso à saúde é uma das políticas públicas financiadas com recursos estatais próprios da União, Estados-membros, Municípios e do Distrito Federal, cada um seguindo a sua própria competência, por expressa previsão da constituição, tal como aponta o gráfico do portal Siga Brasil.



SIGA BRASIL/2021

O orçamento da União tem o planejamento anual de investimento de mais de cento e setenta e dois bilhões de reais. Nominalmente é um valor muito alto, contudo, frente aos déficits históricos de acesso à população e o momento pandêmico, é um investimento ainda insuficiente para se cumprir a premissa constitucional de acesso universal.

Pelo exemplo do direito ao acesso à saúde, é necessário rememorar que a iniciativa privada, por expressa previsão constitucional, atua ao lado do Estado, por meio da concessão de serviço público. De forma prática, é possível aumentar o volume de atendimento e facilitar o acesso universal dos brasileiros e demais usuários.

A mesma lógica se aplica a praticamente todos os outros direitos como educação, seguridade social, segurança, esporte, lazer. Em termos generalistas, as necessidades são crescentes e os recursos são finitos ou, ainda pior, estão sendo restringidos por causa da pandemia que sobrecarregou o atendimento público e desacelerou a iniciativa privada.

Uma outra via de atuação da própria Administração Pública é o estabelecimento de parceria com as entidades do Terceiro Setor, tal como já demonstrado, entidades privadas que atuam sem a motivação do lucro financeiro e buscam atender as necessidades da sociedade, como por exemplo, as Santas Casas de Caridade ou as Organizações Sociais (OSs) que celebram contratos de gestão com a Administração Pública.

O FONIF, em metodologia própria, demonstra que a cada um real em que a Terceiro Setor recebe de isenção/imunidade na área de saúde ele devolve 7,35 vezes o valor destinado e, portanto, a cada 100 reais de investimento estatal ele devolve em contrapartida 635 reais em serviços prestados.

Uma extrapolação possível é que, em um orçamento anual como o da União para ações em sanitárias de 172 bilhões de reais, caso fossem destinados 30 bilhões para entidades do Terceiro Setor, seriam devolvidos em contrapartida 190 bilhões e 500 milhões de reais, ou seja, é possível que, por meio de parcerias, haja um incremento maior do que o orçamento original, gerando mais condições de atendimento à população. É inequívoco que o investimento no Terceiro Setor se concretiza como um ótimo investimento social, mais do que dobrando o orçamento público dessa área, seguindo a metodologia desenvolvida pela FONIF.

É preciso reconhecer que o cálculo feito acima se trata de uma situação hipotética e contra factual, porém possível de ser realizada com a celebração de parcerias entre a Administração Pública e entidades do Terceiro Setor sérias, sólidas e que sigam os preceitos de governança, compliance e integridade.

Essa linha de pensamento se aplica com certas medidas a todos os órgãos da Administração Pública e às entidades empresariais que têm naqueles mecanismos canais de fortalecimento dos seus ativos financeiros e também do valor agregado de sua imagem institucional.

Outra maneira de colaboração do Terceiro Setor com a Administração Pública é a aplicação dos instrumentos de coprodução de políticas públicas, motivando a participação cidadã e também o controle social, preconizado na Constituição e também na Lei 13460/2017⁵.

Coprodução é uma estratégia que permite a produção de bens e serviços públicos por meio do compartilhamento de responsabilidades e poder entre agentes públicos, agente privados e cidadãos. Essa articulação se estabelece por meio da sinergia que ocorre na realização dos serviços públicos compartilhados entre governo, comunidade e cidadãos que obrigatoriamente – assim como o aparato administrativo do Estado – interagem para a produção dos bens e serviços públicos (SALM, 2014, p. 42).

⁵ Art. 6º São direitos básicos do usuário: I - participação no acompanhamento da prestação e na avaliação dos serviços;

O conceito da coprodução de serviços públicos não é unívoco e pode sofrer variações semânticas, tal como dissertaram Gemaél Chaebo e Janaina Joslin Medeiros (2017), sendo que, segundo esses autores, é possível repartir a conceituação entre as participações entre os níveis individuais, grupais ou coletivas.

Embora mapear as motivações dos usuários envolvidos em atividades de coprodução não fosse o objetivo de Brudney e England (1983), os autores foram capazes de identificar 3 níveis de coprodução, de acordo com o alcance dos benefícios auferidos: (a) coprodução individual; (b) coprodução grupal; e (c) coprodução coletiva. Na coprodução individual, o usuário participa da produção do bem ou serviço que ele mesmo usufrui; na grupal, o conjunto de indivíduos melhora a qualidade dos serviços prestados àquele grupo; e na coletiva, os benefícios são usufruídos por toda a comunidade, a partir da cooperação contínua entre profissionais e usuários (CHAEBO; MEDEIROS, 2017, p. 628).

A estratégia de coprodução de bens e serviços públicos pode ser considerada como uma oportunidade de estabelecimentos de parcerias objetivando a melhoria na qualidade dos serviços públicos, tanto porque envolve a elaboração quanto a execução de políticas públicas como saúde, educação e tantas outras que podem ser aprimorados.

“A coprodução é uma estratégia em ação, ou seja, ela requer a implementação compartilhada de forma continuada e permanente da produção de bens e serviços públicos” (SALM, 2014, p. 43). Percebe-se que esta tática pode fortalecer a participação democrática, consolidando espaços de debate e também a eficiência administrativa, por meio do exercício do controle social.

A partir dos conceitos explorados, adota-se neste trabalho a definição de coprodução como uma estratégia de implementação de políticas públicas baseada no compartilhamento de responsabilidades e poder entre cidadãos, agentes públicos e privados (SILVA, *et all*, 2008, p. 5).

Por meio das técnicas de coprodução de políticas e bens públicos, a Gestão Estatal pode otimizar seus resultados, seja na elaboração, execução ou avaliação dos ciclos de políticas públicas porque passa a ter a capacidade de envolver os destinatários das suas ações.

A teorização sobre a coprodução contribui em muitos aspectos para o estudo da participação dos cidadãos. Primeiro, o conceito de coprodução encoraja os estudiosos a considerar uma variedade mais ampla de comportamentos – incluindo discussão, envolvimento nas organizações não-governamentais e participação nas atividades de maior relevância (SILVA, *et all*, 2008, p. 9).

A coprodução de serviços públicos alinha-se em primeiro plano com as inovações trazidas pelo campo de pesquisa denominado de Gestão Social e também ao fundamento republicano da cidadania, positivado no artigo 1º, II da Constituição da República. Neste delineamento, as ações tomadas pela Administração Pública para cumprir seus objetivos legais e constitucionais devem buscar o máximo de eficiência possível. De forma direta, as pessoas participam de todo o ciclo de políticas públicas, das quais cada um também é destinatário.

Desta maneira, a Administração Pública se habilita para realizar ajustes em suas ações, frente às necessidades e especificidades de uma sociedade complexa, fluída e até mesmo líquida, como teorizou Zygmunt Bauman (2014), e a promover avanços que estão sendo cobrados de forma cotidiana pelos cidadãos brasileiros.

Com o advento da necessidade de assumir uma postura voltada para a inovação no setor público, tornou-se comum notar nas sociedades pós-modernas a emergência de novas formas de serviços que desafiam os padrões tradicionalmente ofertados. Com isso, surge entre as instituições a necessidade de se obter maior participação e compromisso do cidadão na determinação, provisão e governança de serviços públicos, através da coprodução de tais serviços (SILVA FILHO, 2019, p. 45).

Enquanto estratégia de gestão, a coprodução é uma forma eficiente de se envolver os usuários, identificando necessidades, diminuindo resistências e superando obstáculos por meio da operacionalização de ambientes democráticos e responsivos.

Os estudos sobre inovação e coprodução têm sido desenvolvidos no sentido de levantar questões a respeito da importância de uma maior participação dos *stakeholders* de uma organização no desenvolvimento de melhorias na prestação de serviços tanto no setor público quanto na iniciativa privada (SILVA FILHO, 2019, p. 52).

Para a utilização da estratégia de coprodução, devem ser utilizadas técnicas de participação direta como o estabelecimento dos conselhos participativos, ouvidorias com escuta ativa e a realização de constantes pesquisas sobre intenção e satisfação do público interno e externo, operacionalizadas com instrumentos tecnológicos, tal como lecionaram Gomes e Moura (2017).

No contexto da coprodução, o Terceiro Setor recebe ainda mais valor estratégico para a Administração Pública, principalmente por dois motivos, o primeiro é a representação social das entidades, representando valores sociais variados, e o segundo é a troca de experiências que podem ser exitosas como a metodologia da contrapartida do FONIF, ou de superação de falhas como o descumprimento de obrigações pactuadas experimentadas por situações específicas.

Reforça-se, o Terceiro Setor deve atuar em parceria com a Administração Pública e o Mercado, respeitando o espaço de cada um e contribuindo, dentro de suas possibilidades, sem perder de vista o princípio da subsidiariedade que deve reger a suas estratégias de atuação.

O último argumento da atuação do Terceiro Setor e a Administração Pública, por meio da coprodução de políticas e bens públicos, cria a possibilidade de avanços nos ciclos das políticas governamentais, mas principalmente cria oportunidades democráticas e cidadãs para o saneamento

de problemas históricos como os déficits em áreas essenciais como educação, saúde e seguridade social.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Por meio da técnica de revisão bibliográfica e a utilização do método hipotético dedutivo, essa pesquisa demonstrou os principais alinhamentos entre o Estado, o Mercado e o Terceiro Setor durante a pandemia causada pelo novo coronavírus.

Foi um objetivo perseguido neste trabalho demonstrar que há possibilidade de maximização dos recursos públicos e, principalmente, dos resultados alcançados pelos agentes estatais, ao se adotar a estratégia de coprodução de políticas e bens públicos entre a Administração Pública e o Terceiro Setor.

Foi demonstrado que a Pandemia causada pela COVID-19 é uma crise sem precedentes no Século XXI. Em consequência da crise sanitária, *deficits* históricos em áreas sensíveis como a educação, saúde e seguridade social foram fortemente evidenciados.

A síntese do momento, há centenas de milhões de mortos, milhões de pessoas infectadas, os serviços públicos foram sobrecarregados no atual ambiente de crise e, por outro lado, as atividades empresariais foram esvaziadas, sobretudo, por causa da perda de emprego e renda de uma considerável parte da população brasileira.

A parte de todos os problemas econômicos, financeiros e sanitários, o Estado Brasileiro, por meio de todos os seus entes federados, tem buscado atender as necessidades da população. A União conseguiu planejar créditos extraordinários de mais de setecentos bilhões de reais.

Mesmo com dúvidas e divergências é possível afirmar que todos os órgãos públicos, nas três esferas federativas, buscaram atuar no combate à pandemia. Com tempo a academia, o sistema de justiça e os instrumentos democráticos irão depurar todas as ações tomadas.

Em meio a todos os problemas causados pela pandemia, o Terceiro Setor adaptou-se rapidamente e atuou de forma sistemática para atenuar as adversidades experimentadas pela população brasileira, seja de forma institucionalizada ou pelos coletivos que se formaram.

Entidades como o GIFE e FONIF já demonstraram a dimensão de arrecadação e distribuição de recursos privados durante a pandemia. Como

resultados bilhões de reais foram doados, centenas de ações se realizaram e milhões de pessoas foram atendidas.

Em um momento em que o Estado brasileiro tem dificuldades em atender a todas as demandas que lhe são apresentadas, a realização de parcerias com as entidades do Terceiro Setor pode ser uma decisão estratégica capaz salvar vidas. Uma nota adicionada mais de uma vez nesta pesquisa é que, mesmo nessas condições, o Terceiro Setor deve agir com vistas ao princípio da subsidiariedade.

Foi explanado que uma forma de se maximizar os recursos e tornar as ações da Administração Pública mais eficiente é a adoção da estratégia de coprodução de bens e políticas públicas entre as instâncias estatais e as entidades do Terceiro Setor.

A coprodução de políticas públicas é uma estratégia de envolvimento dos destinatários dos serviços públicos. Essa estratégia tem o condão de alinhar desejos, necessidades e avaliação de resultados. Além de proporcionar condições para o estabelecimento de jaezes mais democráticos no Brasil.

A constatação final é que a adoção da coprodução de políticas públicas entre a Administração Pública e o Terceiro Setor pode auxiliar em duas situações, a primeira é estabelecer condições de melhoria nos serviços prestados à população e, em segundo plano, contribuir com o fundamento constitucional da cidadania.

REFÊRENCIAS

ANDION, Caroline. **Atuação da sociedade civil no enfrentamento dos efeitos da COVID-19 no Brasil.** Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/hYrKjNjjbcJWKjKn35KBwtN/?lang=pt>. Acesso em: 20 mai. 2021.

ALVES, Mário Aquino; COSTA, Marcelo Marchesini da. **Colaboração entre governos e organizações da sociedade civil em resposta a situações de emergência.** Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/DCK3BdBCJhvwqQvpjtwPpJc/?lang=pt>. Acesso em: 20 mai. 2021.

BAUMAN, Zygmunt. **Modernidade Líquida.** Rio de Janeiro: Zahar, 2014.
BOULLOSA, Rosana de Freitas. Políticas Públicas. *In. Dicionário para a Formação em Gestão Social.* Salvador: Editora CIAS, 2014.

BRASIL, Agência Brasil. **PIB de 2020 fecha com queda de 4,1%, revela pesquisa do IBGE:** Serviços recuaram 4,5% e a indústria, 3,5%, Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2021-03/pib-de-2020-fecha-com-queda-de-41-revela-pesquisa-do-ibge>. Acesso em: 02 jun. 2021.

BRASIL, Dados do Ministério da Saúde – **COVID 19 – Painel Coronavírus**. Disponível em: <https://covid.saude.gov.br/>. Acesso em: 02 jun. 2021.

BRASIL, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). **Extrema pobreza atinge 13,5 milhões de pessoas e chega ao maior nível em 7 anos**. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/25882-extrema-pobreza-atinge-13-5-milhoes-de-pessoas-e-chega-ao-maior-nivel-em-7-anos>. Acesso em: 12 jun. 2020.

BRASIL, **SIGA BRASIL: portal orçamentário**. Disponível em: <http://www9.senado.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=senado%2Fsigabrasilpainelcidadao.qvw&host=QVS%40www9&anonymous=true&Sheet=shOrcamentoVisaoGeral>. Acesso em: 02 jun. 2021.

BRASIL, IPEA: Nota Técnica - 2020 - Maio- Número 67- Diest. **Os Impactos da Pandemia de Covid-19 nas Organizações da Sociedade Civil: Conjuntura, Desafios e Perspectiva**. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=35662. Acesso em: 02 jun. 2021.

BRASIL, Lei 13460 de 26 de junho de 2017. **Dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13460.htm. Acesso em: 02 jun. 2021.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 35 ed. São Paulo: Atlas, 2019.

CHAEBO, Gemaël; MEDEIROS, Janann Joselin. Reflexões conceituais em coprodução de políticas públicas e apontamentos para uma agenda de pesquisa. *In. Cad. EBAPE.BR*, v. 19, nº 1, Rio de Janeiro, Jan./Mar. 2017.

CERQUEIRA, Raquel. **O panorama da filantropia na resposta à COVID 19 no Brasil e o Papel dos Fundos Filantrópicos**. Disponível em: <https://www.sitawi.net/noticias/gestaodefundosfilantropicos/o-panorama-da-filantropia-na-resposta-a-covid-19-no-brasil-e-o-papel-dos-fundos-filantropicos/#:~:text=Diante%20de%20um%20cen%C3%A1rio%20sem,fundam entais%20no%20combate%20%C3%A0%20pandemia>. Acesso em: 02 jun. 2021.

DI PIETRO; Maria Sylvia Zanella; MARTINS FILHO, Wallace Paiva. **Teoria Geral e princípios do Direito Administrativo**. 2 ed. São Paulo: RT, 2019.

FONIF, **No cenário de aumento das desigualdades, serviços filantrópicos de saúde, educação e assistência social se tornam ainda mais importantes**. Disponível em: <https://fonif.org.br/noticias/a-importancia-das-filantropicas-durante-a-pandemia/>. Acesso em: 05 jun. 2021.

GIFE: **Estudo Impactos da COVID 19 nas OSCs Brasileiras: da resposta imediata e resiliência.** Disponível em: <https://emergenciacovid19.gife.org.br/>. Acesso em: 02 jun. 2021.

_____. **Série Emergência Covid-19: estudos analisam as respostas do investimento social e da filantropia frente à pandemia.** Disponível em: <https://gife.org.br/emergencia-covid-19-estudos-analisam-as-respostas-do-investimento-social-e-da-filantropia/>. Acesso em: 02 jun. 2021.

HARARI, Yuval Noah. **Na Batalha Contra o Coronavírus, a Humanidade Está sem um Líder.** São Paulo: Cia das Letras, 2020.

PAES, José Eduardo Sabo. **Fundações, Associações e Entidade de Interesse Social:** aspectos jurídicos, administrativos, contábeis, trabalhistas e tributários. 11 ed. São Paulo: Forense, 2021.

REIS, Mauro Celio Araujo dos; SILVA FILHO, Antônio Isidro da. Inovação em Serviços e a Coprodução no Setor Público Federal Brasileiro. *In. Administração Pública e Gestão Social*, 2020, 12(1), ISSN: 2175-5787.

REOLON, Jaques. **Organizações Sociais, OSCIPs, OSs e Entidades de Autogestão:** doutrina especializada e legislação anotada. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

RODRIGUES, Julyana Martins; SILVA, Neylany Ferreira de; COSTA, Everton Carvalho. **O impacto do atendimento em uma organização não governamental com a COVID 19.** Disponível em: <https://periodicos.ufrn.br/extensoesociedade/article/view/20785>. Acesso em: 02 jun. 2021.

SANGLARD, Gisele. **Filantropía, asistencia y epidemias en Brasil.** Disponível em: <https://www.arca.fiocruz.br/handle/icict/23970>. Acesso em: 02 jun. 2021.

SALM, José Francisco. Coprodução de Bens e Serviços Públicos. *In. Dicionário para a Formação em Gestão Social.* Salvador: Editora CIAS, 2014.

SCHWARCZ, Lilia. **Quando acaba o Século XX.** São Paulo: Cia das Letras, 2020.

SALM, José Francisco; MENEGASSO, Maria Ester. Os Modelos de Administração Pública como Estratégias Complementares para a Coprodução do Bem Público. *In. Revista de Ciências da Administração* • v. 11, n. 25, p. 68-96, set/dez 2009.

SILVA, Elaine Thais d; et all. A Co-produção na Implementação da Política Pública de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil: o Projeto Cata-vento. *In. ANPAD*, Salvador, p. 42-87, 2008.

TRATA BRASIL, **100 milhões de brasileiros ainda vivem sem acesso à coleta de esgoto.** Disponível em: <https://observatorio3setor.org.br/noticias/100-milhoes-de-brasileiros-ainda-vivem-sem-acesso-a-coleta-de-esgoto/>. Acesso em: 02 jun. 2021.

WORM, Naíma. **Parcerias com a Sociedade Civil na Gestão Pública Brasileira:** estudos teóricos acerca do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil. Palmas: EDUFT: 2019.