

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DE EMPRESAS

VICTOR CLÁUDIO PARADELA FERREIRA

**ONGs NO BRASIL: UM ESTUDO SOBRE SUAS
CARACTERÍSTICAS E FATORES QUE TÊM
INDUZIDO SEU CRESCIMENTO**

RIO DE JANEIRO
2005

**FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
ESCOLA SUPERIOR DE ADMINISTRAÇÃO
PÚBLICA E DE EMPRESAS**

**ONGs NO BRASIL: UM ESTUDO SOBRE SUAS
CARACTERÍSTICAS E FATORES QUE TÊM
INDUZIDO SEU CRESCIMENTO**

**VICTOR CLÁUDIO PARADELA FERREIRA
RIO DE JANEIRO – 2005**

VICTOR CLÁUDIO PARADELA FERREIRA

**ONGs NO BRASIL: UM ESTUDO SOBRE SUAS
CARACTERÍSTICAS E FATORES QUE TÊM
INDUZIDO SEU CRESCIMENTO**

Tese apresentada à escola de Administração
Pública e de Empresas da Fundação Getúlio
Vargas, como requisito para obtenção do título
de Doutor em Administração.

Orientadora: Prof^ª Dra. Sylvia Constant
Vergara

**RIO DE JANEIRO
2005**

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS

ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DE EMPRESAS

CENTRO DE FORMAÇÃO ACADÊMICA E PESQUISA

CURSO DE DOUTORADO EM ADMINISTRAÇÃO

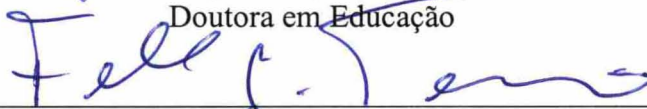
**ONGs NO BRASIL: UM ESTUDO SOBRE SUAS CARACTERÍSTICAS E
FATORES QUE TÊM INDUZIDO SEU CRESCIMENTO**

TESE DE DOUTORADO APRESENTADO POR

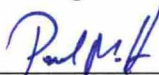
VICTOR CLÁUDIO PARADELA FERREIRA



Prof.^a Sylvia Constant Vergara
Doutora em Educação



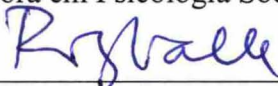
Prof. Fernando Guilherme Tenório
Doutor em Engenharia de Produção



Prof. Paulo Roberto de Mendonça Motta
Doutor em Administração Pública



Prof.^a Margot Campos Madeira
Doutora em Psicologia Social da Educação



Prof. Rogério de Aragão Bastos do Valle
Doutor em Engenharia de Produção

Carla, meu amor,
razão maior da minha vida.

Rebeca, filha amada,
que nos alegra o coração.

AGRADECIMENTOS

A Deus, em quem tenho confiado e que sempre foi fiel, amparando-me nas minhas fraquezas e dificuldades.

A meus pais – Victor e Celinéia, pelo amor que sempre me dedicaram e por tudo que tenho aprendido com seus exemplos.

À Sylvia: mais do que uma orientadora, uma amiga, um exemplo de dedicação e compromisso. Não fosse seu apoio, esse trabalho teria sido impossível.

A todos os meus familiares – avó, irmãos, cunhados, primos, sobrinhos e sogros. Todos vocês são fundamentais em minha vida.

Aos meus colegas do Doutorado, pelo apoio recebido e a participação que tiveram nas discussões do início desse projeto.

À Anna Maria Campos: suas críticas, mesmo as mais contundentes, ajudaram no meu crescimento e no aperfeiçoamento da pesquisa.

A todos os dirigentes de ONGs e demais pessoas que gentilmente me concederam entrevistas.

“Se é a razão que faz o homem, é o sentimento que o conduz”.

(Autor desconhecido)

RESUMO

Esse trabalho busca identificar as principais características assumidas pelas organizações não-governamentais (ONGs) brasileiras e os fatores que têm contribuído para o expressivo crescimento dessas organizações observado nas duas últimas décadas. A tese aqui defendida é de que elas foram legitimadas pela sociedade, à despeito da nebulosidade que envolve suas práticas. Partindo da constatação de que o termo é polissêmico e de que não há um marco legal consolidado para delimitar claramente o que é uma ONG, a pesquisa adotou um universo bem específico: as ONGs filiadas à Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais (ABONG), sediadas no município do Rio de Janeiro. As características assumidas pelas organizações pesquisadas foram levantadas em entrevistas com seus dirigentes, visitas às suas sedes e nos documentos institucionais disponibilizados. Também foram entrevistados formadores de opinião da sociedade carioca. O levantamento de dados contou ainda com uma revisão da literatura disponível. Foi utilizada a Teoria das Representações Sociais para um melhor entendimento da relação que a sociedade estabeleceu com as ONGs. A tese revela que as características assumidas pelas ONGs são bastante diferenciadas. Sobre os fatores que têm induzido o crescimento dessas organizações, verifica-se uma significativa relação com a redução da atuação do Estado. São também apontados a existência de uma legislação inadequada, as facilidades oferecidas pelas parcerias estabelecidas, a imagem predominantemente positiva na sociedade, a falta de fiscalização e as crescentes demandas sociais do país destacam-se como possíveis indutores da expansão dessas organizações.

Palavras-chave: Organizações Não-Governamentais, Terceiro Setor, Representações Sociais, Gestão Social.

ABSTRACT

This paper aims to identify the main characteristics undertaken by the Brazilian non-governmental organization (NGO's) and the political, social, economical and personal factors that have contributed for the impressive growth of these organizations which has been observed on the past two decades. The thesis defended herein is that these organizations were legitimated by the society, despite the lack of transparency that surrounds their practice. By acknowledging that the term has many meanings, and that there is no legal consolidated mark to delimit exactly what a NGO is, the research has adopted a very specific universe: the NGO's affiliated to the Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais (ABONG), located in Rio de Janeiro. The characteristics undertaken by the researched organizations were raised through interviews with its directors, visits to its headquarters and institutional documents that were made available. Mind makers of the Rio de Janeiro's society were also interviewed. The data research was also aided by the revision of the available literature. The Social Representation Theory was used in order to have a better understanding of the relationship that society has established with the NGO's. The thesis reveals that the characteristics undertaken by the NGO's are very different. In regards to the factors that have induced the growth of these organizations, we can notice a significant reduction of the States' acting. Also pointed out are the non existence of an adequate legislation, the facilities offered by the partnership established, the prevailing of a positive image for the society, the lack of inspection and the increasing social needs of the country which stand out as possible inductors of the expansion of these organizations.

Key words: Non Governmental Organizations, Third Sector, Social Representation, Social Management.

SUMÁRIO

RESUMO.....	8
ABSTRACT	9
LISTA DE FIGURAS.....	13
LISTA DE TABELAS.....	14
INTRODUÇÃO.....	15
1 O PROBLEMA E A METODOLOGIA.....	17
1.1 Introdução.....	17
1.2 Formulação da Situação-Problema	19
1.3 Objetivos	19
1.4 Delimitação do Estudo	20
1.5 Relevância do Estudo.....	22
1.6 Tipo de Pesquisa.....	24
1.6.1 Quanto aos fins.....	24
1.6.2 Quanto aos meios	24
1.7 Universo e Amostra	24
1.8 Procedimentos de Coleta e Tratamento de Dados	26
1.9 Limitações do Método.....	29
2 ONGS: CONCEITOS, VISÃO HISTÓRICA, CRÍTICAS E DESAFIOS ENFRENTADOS	31
2.1 Conceitos de Terceiro Setor	31
2.2 Conceito de Organização Não Governamental	36
2.3 A ABONG.....	40
2.4 Visão Histórica do Surgimento das ONGs.....	42
2.5 Fatores Indutores do Crescimento das ONGs	46
2.6 Visões Críticas das ONGs	50
2.7 Desafios Gerenciais	54
3 ASPECTOS LEGAIS; RELACIONAMENTO COM O ESTADO R DESVIOS DE FINALIDADE DAS ONGS.....	59
3.1 O Projeto de Lei de Regulamentação das ONGs.....	61
3.2 A Posição Defendida pela ABONG.....	64
3.3 Relações das ONGs com o Estado.....	67
3.4 Irregularidades, Fraudes e Uso Político: O Lado Sombrio das ONGs	78
4 TEORIA DAS REPRESENTAÇÕES SOCIAIS	86
4.1 Conceitos de Representação Social	94

4.2 Aplicações das Representações Sociais	99
4.3 O Núcleo Central e o Sistema Periférico das Representações Sociais	104
5 REPRESENTAÇÃO SOCIAL E CONCEITOS SOBRES AS ONGS PELOS FORMADORES DE OPINIÃO DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO	111
5.1 O Núcleo Central da Representação Social Estudada.....	112
5.2 Questões Sobre ONGs Formuladas aos Formadores de Opinião	120
5.2.1 Destaques nas justificativas referentes à primeira afirmação – “As ONGs estão se expandindo no Brasil porque o estado tem diminuído sua atuação”	122
5.2.2 Destaques nas justificativas referentes à segunda afirmação – “As ONGs devem ser independentes do governo”	127
5.2.3 Destaques nas justificativas referentes à terceira afirmação – “Deveria haver uma maior fiscalização sobre as ONGs”	130
5.2.4 Destaques nas justificativas referentes à quarta afirmação – “Fundar uma ONG pode ser um meio de obtenção de vantagens pessoais”	134
6 REPRESENTAÇÃO SOCIAL E CONCEITOS SOBRE AS ONGS POR SEUS DIRIGENTES E PARCEIROS.....	140
6.1 O Núcleo Central da Representação Social Estudada.....	140
6.2 Questões Sobre ONGs Formuladas aos Sujeitos Pesquisados	148
6.2.1 Destaques nas justificativas referentes à primeira afirmação	149
6.2.2 Por que as ONGs estão se expandindo?	151
6.2.3 Destaques nas justificativas referentes à segunda afirmação.....	153
6.2.4 Destaques nas justificativas referentes à terceira afirmação.....	156
6.2.5 Destaques nas justificativas referentes à quarta afirmação.....	159
7 CONHECENDO AS ONGS ESTUDADAS.....	163
7.1 Informações Gerais Sobre as Organizações Pesquisadas	163
7.2 Época da Fundação	180
7.3 Motivo Principal da Fundação.....	183
7.4 Obtenção de Registro de Entidade Filantrópica	187
7.5 Frequência com que as Organizações são Fiscalizadas	192
7.6 Adesão à Lei das Oscip	193
7.7 Auditorias Externas.....	198
7.8 Seleção dos Funcionários	201
7.9 Número de Voluntários	203
7.10 Forças Propulsoras	204
7.11 Forças Restritivas.....	206
CONCLUSÃO.....	210
BIBLIOGRAFIA	222
ANEXOS	229
ANEXO I CARTA DE PRINCÍPIOS DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ONGS	230
ANEXOS II ESTATUTO SOCIAL DA ABONG	234

ANEXO III LEI N° 9.637, DE 15.05.98	245
ANEXO IV	254
ANEXO V	261
ANEXO VI	264

LISTA DE FIGURAS

Figura 1	Características dos Universos Consensuais e Reificados....	87
Figura 2	Características do Núcleo Central e do Sistema Periférico .	109
Figura 3	Agrupamento em quadrantes das categorias submetidas à análise.....	117
Figura 4	Agrupamento em quadrantes das categorias submetidas à análise.....	143
Figura 5	Data de fundação das ONGs estudadas	181
Figura 6	Principais motivos de fundação das ONGs estudadas	184
Figura 7	Organizações que possuem título de filantropia	188
Figura 8	Número de vezes em que houve fiscalização	193
Figura 9	ONGs que viraram OSCIP.....	195
Figura 10	Organizações que contratam serviços regulares de auditoria	199
Figura 11	Forma como são selecionados os funcionários.....	201
Figura 12	Voluntários envolvidos no trabalho	203
Figura 13	Forças propulsoras percebidas	204
Figura 14	Forças restritivas percebidas	206

LISTA DE TABELAS

Tabela 1	Características dos três setores sociais	32
Tabela 2	Abordagens combinadas para o desenvolvimento da comunidade.....	32
Tabela 3	Artigos sobre ONGs e Terceiro Setor apresentados nos ENANPADs, área de Teoria das Organizações.....	58
Tabela 4	Fontes de Recursos das ONGs Filiadas à ABONG – Percentuais em 1993 e em 2000.....	73
Tabela 5	Números da evocação de palavras com formadores de opinião.....	113
Tabela 6	Exemplo de cálculo de Frequência e OME	114
Tabela 7	Exemplo de tratamento de respostas repetidas na mesma categoria.....	115
Tabela 8	Frequência e ordem média de evocação das categorias submetidas à análise	115
Tabela 9	Números da evocação de palavras com dirigentes de ONGs e representantes de entidades parceiras	141
Tabela 10	Frequência e ordem média de evocação das categorias submetidas à análise	142
Tabela 11	Opinião dos entrevistados sobre as afirmações apresentadas a respeito das ONGs	148
Tabela 12	Fatores apontados como indutores da expansão das ONGs no Brasil.....	152
Tabela 13	ONGs pesquisadas.....	164
Tabela 14	Informações sobre as ONGs pesquisadas.....	176

1 INTRODUÇÃO

Esta tese está dividida em sete capítulos. O primeiro está dedicado à apresentação da situação-problema que desencadeou a pesquisa, trazendo também a definição dos objetivos, a delimitação do estudo e sua relevância. Também está explicitada a metodologia adotada, sendo apresentados os principais procedimentos utilizados desde o delineamento da pesquisa até o tratamento dos dados coletados.

O segundo capítulo traz uma revisão da literatura sobre a natureza das chamadas organizações não-governamentais (ONGs), destacando diferentes conceitos que podem ser utilizados para defini-las. São, também, apresentados dados históricos que revelam a evolução dessas organizações ao longo das últimas décadas. Estão, ainda, destacadas as críticas que têm sido formuladas a respeito da ação das ONGs na sociedade, considerada por diversos analistas como sendo muitas vezes indevida e usurpadora de competências de outros setores. O capítulo trás, por fim, uma breve reflexão sobre os desafios enfrentados pelos gestores dessas organizações e a carência de teorias melhor consolidadas a respeito de sua gestão.

No capítulo seguinte, são apresentados os principais dispositivos legais que regem as ONGs brasileiras, sendo apontadas algumas inconsistências e lacunas encontradas na legislação e propostas que têm sido ventiladas para aperfeiçoá-la. Também é analisado o relacionamento que vem sendo estabelecido entre ONGs e o Estado, com destaque para as críticas que têm sido formuladas em relação a uma espécie de terceirização de políticas públicas que ocorre muitas vezes e à privatização do Estado por algumas organizações. Nesse capítulo são abordados, ainda, diversos desvios que têm ocorrido no trabalho desenvolvido por algumas ONGs, que servem, por vezes, a interesses pessoais, legais ou não e revelam-se um terreno fértil para a proliferação de corrupção e clientelismo, em geral às custas de verbas públicas.

O quarto capítulo aborda a Teoria das Representações Sociais, à qual se recorreu no desenvolvimento da pesquisa de campo, visando uma melhor compreensão dos processos simbólicos que têm sido observados na sociedade a respeito das ONGs. São apresentadas as bases metodológicas dessa teoria, destacando-se as possibilidades de aplicação por ela oferecidas a estudos como o da presente tese, que busquem investigar fenômenos sociais por meio da análise das representações que a sociedade constrói.

No quinto capítulo são apresentados a representação social e alguns conceitos sobre ONGs levantados com formadores de opinião da sociedade carioca. A pesquisa realizada para o levantamento dos dados contidos nesse capítulo contou com a participação de 127 pessoas, incluindo professores, políticos, líderes religiosos e sindicais, jornalistas e autoridades dos poderes executivo e judiciário.

O sexto capítulo foi desenvolvido utilizando-se os mesmos procedimentos metodológicos do capítulo anterior, sendo apresentados a representação social e alguns conceitos sobre ONGs de dirigentes e parceiros das organizações incluídas na pesquisa de campo. Além da análise dos dados referentes a esse grupo são desenvolvidas algumas comparações com o que foi levantado com os formadores de opinião.

No sétimo capítulo são apresentadas as 24 organizações que fizeram parte da amostra utilizada na pesquisa de campo. Além de dados gerais sobre as origens, a missão e os trabalhos desenvolvidos em cada organização, são destacadas também algumas práticas por elas adotadas e posicionamentos assumidos em relação a questões como a possibilidade de transformação em Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) e a obtenção do título de entidade filantrópica. As análises desenvolvidas sobre os diversos aspectos estudados contribuem não apenas para um melhor entendimento das características assumidas pelas organizações pesquisadas, como também para as ONGs em geral.

Na conclusão, é retomada a pergunta problema, sendo destacadas as diversas constatações que puderam ser efetuadas por meio da pesquisa desenvolvida. São também propostos temas que podem ser enfocados em uma agenda futura de pesquisas na área estudada.

1 O PROBLEMA E A METODOLOGIA

Este capítulo apresenta o problema estudado para a elaboração da presente tese, destacando, além da situação-problema em si, os objetivos que foram perseguidos, a delimitação do estudo e sua relevância. Expõe também a metodologia adotada, destacando a classificação da pesquisa quanto aos fins e quanto aos meios; explicitando os critérios utilizados para definição do universo e da amostra e descrevendo os procedimentos adotados na coleta e tratamento de dados. São destacadas, ainda, as limitações próprias da metodologia utilizada, incluindo a Teoria das Representações Sociais, adotada como referência em parte do trabalho de campo.

1.1 Introdução

A partir da década de 1980, as Organizações Não-Governamentais (ONGs) alcançaram um significativo crescimento no Brasil, assumindo um papel de destaque na sociedade. Embora diversas organizações hoje denominadas ONGs já existissem há algum tempo, foi a partir daquela década que se popularizou esse termo e que houve um notável crescimento quantitativo e no impacto da ação desse tipo de organização.

No início, tais organizações foram percebidas como iniciativas de apoio a causas específicas, baseadas em trabalho voluntário e comprometidas com ideais de justiça e solidariedade. Sobre elas desenvolveu-se uma certa áurea romântica, atraindo a admiração de uma sociedade recém-saída de um regime de exceção e que precisava construir espaços de mobilização.

O que se percebe atualmente é que, embora ainda existam organizações pequenas, com gestão praticamente amadora e ações de impacto restrito, há outras que ocuparam um espaço – político, econômico e social, até então só obtido pelo Estado e por

grandes corporações privadas. Atuando nas mais diversas áreas, há ONGs que contam com centenas de trabalhadores e movimentam milhões de reais por mês.

O crescimento dessas organizações tem sido saudado por alguns analistas como uma opção para o atendimento às graves carências sociais que precisam ser enfrentadas. Na percepção de outras pessoas, no entanto, há uma série de distorções no processo de encolhimento do Estado e sua substituição por organizações não governamentais. Muitas ONGs estariam, segundo seus críticos, atuando como instrumentos de dominação dos países ricos sobre as economias periféricas e agentes da expansão do neoliberalismo. Há organizações acusadas, ainda, de mascarar problemas sociais, contribuindo para o arrefecimento das pressões que deveriam estar sendo feitas pela sociedade sobre os governantes e de abrigarem pessoas que têm se beneficiado de recursos públicos para fins privados. “Organizações neo-governamentais” é um dos termos pejorativos apresentados pelos críticos da privatização do Estado e da importação da perspectiva do gerenciamento empresarial para o campo das transformações sociais.

Mesmo entre os defensores da atuação das ONGs na sociedade, há uma crescente conscientização a respeito da necessidade de que sejam combatidas as distorções encontradas em muitas organizações. A constatação de algumas dessas irregularidades pode ser feita pela simples leitura dos jornais, que têm trazido matérias a respeito de denúncias de corrupção, desvios de verbas, utilização indevida de recursos públicos e até mesmo associação com o tráfico de drogas por parte de algumas ONGs. Até em organizações consideradas idôneas têm ocorrido casos de terceirização indevida de pessoal para órgãos públicos e outras irregularidades. Tudo isso é facilitado pela rara ocorrência de ações de fiscalização por parte dos órgãos públicos responsáveis, que não têm se interessado por acompanhar efetivamente os trabalhos das ONGs para garantir o cumprimento das exigências legais. Também revela-se um significativo agravante a inconsistência da legislação aplicável às organizações sem fins lucrativos em geral e às ONGs em especial.

A despeito de todas as críticas e das diversas denúncias que têm sido formuladas, o fato é que há uma visível expansão no número de ONGs em funcionamento

no Brasil e na amplitude da ação desenvolvida por tais organizações. A análise dos fatores que têm determinado esse crescimento e as características assumidas pelas ONGs brasileiras revelam-se, portanto, úteis para uma melhor compreensão dessas organizações, que assumiram uma dimensão expressiva nas últimas décadas e que desempenham um papel de crescente importância na sociedade.

1.2 Formulação da Situação-Problema

Partindo das inquietações levantadas na seção anterior, a presente tese procurou responder a seguinte situação-problema:

Que fatores têm determinado o crescimento das ONGs no Brasil e quais as principais características que têm sido assumidas por essas organizações?

1.3 Objetivos

Objetivo Final:

Identificar as condições sociais, econômicas, políticas e culturais que têm contribuído para o crescimento das ONGs brasileiras, verificando as formas de atuação adotadas e os papéis que essas organizações têm assumido da sociedade.

Objetivos Intermediários:

- identificar os diferentes conceitos de organizações não-governamentais, revendo contribuições teóricas de destaque sobre o tema em estudo;
- analisar a evolução histórica das ONGs , destacando o crescimento observado nas últimas décadas e os novos papéis sociais que têm sido assumidos por essas organizações;
- levantar críticas que têm sido formuladas em relação à atuação das ONGs na sociedade;
- identificar as principais leis que delimitam o trabalho das ONGs no Brasil;

- analisar os relacionamentos estabelecidos pelas ONGs com o Estado brasileiro;
- distinguir os principais desvios de finalidade que têm sido verificados no trabalho desenvolvido pelas ONGs;
- identificar a representação social de ONG e as opiniões a respeito do relacionamento dessas organizações com o Estado por parte de formadores de opinião da sociedade e de dirigentes e parceiros das organizações estudadas;
- levantar as origens, a missão assumida, o tipo de trabalho desenvolvido, os principais financiadores e os desafios enfrentados, dentre outras questões relevantes, das organizações estudadas, de modo a compreender sua natureza, forma de funcionamento e papéis assumidos na sociedade

1.4 Delimitação do Estudo

A legislação brasileira não contempla uma definição jurídica do que seja uma ONG. A única categoria passível de ser quantificada é a das organizações sem fins lucrativos, regulamentada desde o Código Civil de 1935, constituída pelas seguintes entidades (NEDER, 1996):

- 1 fundações beneficentes, assistenciais, culturais, científicas e educacionais;
- 2 entidades religiosas
- 3 associações beneficentes, culturais, científicas, esportivas, recreativas e representativas de categorias profissionais;
- 4 sindicatos;
- 5 federações e Confederações religiosas, culturais, científicas, educacionais, esportivas e representativas de categorias profissionais.

O cadastro das entidades pertencentes à categoria de organizações sem fins lucrativos é mantido pela Receita Federal. Pesquisa realizada pelo IBGE e pelo IPEA

revelou que, em 2002, já existiam, no Brasil, 275.895 entidades enquadradas nessa categoria (RODRIGUES, 2004).

Observa-se, entre as organizações que assumiram o título de ONG, uma grande variação em relação aos propósitos perseguidos, às formas de gestão adotadas e ao grau de institucionalização alcançado. Há ONGs voltadas para a defesa de grupos sociais específicos, enquanto outras direcionam seus esforços para questões que se apresentam relevantes para a sociedade como um todo. Algumas instituições desempenham tarefas que tradicionalmente são entendidas como inerentes ao Estado, ao passo que outras visam influenciar a ação do governo e atuar na definição de políticas públicas. O campo de ação de algumas organizações não vai além do bairro no qual estão instaladas, enquanto outras atuam em questões de âmbito nacional ou mesmo mundial. Ao mesmo tempo em que algumas organizações mantêm-se no campo da informalidade, outras profissionalizaram sua gestão e criaram sofisticados sistemas de controle e prestação de contas. Existe ainda o que se poderia chamar de “pseudo-ONGs”, organizações que fogem totalmente aos diversos conceitos sobre ONGs, apresentando características como servir a propósitos pessoais, defender interesses político-partidários, gerar benefícios e vantagens para seus fundadores e atuar como terceirizadora de pessoal para o Estado, entre outros desvios.

Também no campo teórico observam-se expressivas variações. O conceito de ONG tem sido construído ao longo das últimas décadas a partir de diferentes estudos, alguns dos quais estão apresentados no segundo capítulo da presente tese. Não há, entretanto, um referencial teórico consolidado sobre a natureza dessas organizações. O termo “ONG” é polissêmico, o que tornou necessária a adoção de uma dentre as diversas concepções encontradas na literatura para uma melhor delimitação do estudo desenvolvido. Foi escolhida a definição da ABONG, a seguir reproduzida:

“ONGs são as organizações da sociedade civil empenhadas no fortalecimento da cidadania e democracia, mas que não têm um caráter de representação de um determinado grupo social ou de prestação de serviços filantrópicos a uma determinada comunidade, tendo como objetivo fundamental contribuir para a consolidação de uma sociedade democrática, justa e igualitária e estimular a participação e a solidariedade”. (FERNANDEZ, 2000, p. 84)

A pesquisa focou fundamentalmente opiniões expressadas e informações prestadas pelos sujeitos entrevistados, incluindo os dirigentes e parceiros das organizações que compuseram a amostra e os formadores de opinião da sociedade carioca. A despeito de terem sido obtidos alguns documentos de várias das ONGs estudadas, tais como estatutos, planos de ação e relatórios financeiros, não se fez, de forma sistemática, cruzamentos entre as informações prestadas e o conteúdo de tais documentos.

A época em que a pesquisa de campo foi realizada – de julho de 2003 a fevereiro de 2004, também deve ser considerada como um fator relevante na delimitação do estudo. As opiniões emitidas pelos sujeitos entrevistados refletem, certamente, o contexto histórico recente, no qual as ONGs já tinham assumido um papel de destaque na sociedade brasileira. Provavelmente, se essa mesma pesquisa tivesse sido realizada uma década antes, não haveria um conjunto de opiniões ou de representações sociais definidos com a mesma clareza que foi encontrada nas entrevistas.

Também em relação à utilização da Teoria das Representações Sociais, fez-se necessária uma opção, que resultou em uma delimitação. O estudo das representações sociais pode ser focado nos níveis individual ou social. De acordo com o interesse da pesquisa, pode ainda ser buscado o conhecimento da representação de um determinado subgrupo da sociedade em um contexto determinado (WAGNER, 1995). Na pesquisa ora apresentada optou-se, como se verá nos capítulos 5 e 6, por essa última opção, à medida em que foram pesquisados dois grupos distintos: os formadores de opinião da sociedade carioca e dirigentes de ONGs. Não foi, portanto, pesquisada a representação social de ONG da sociedade como um todo e sim de dois grupos específicos, ainda que um deles, o de formadores de opinião, supostamente exerça grande influência sobre a população em geral.

1.5 Relevância do Estudo

A despeito das críticas que a atuação das ONGs tem suscitado, o fato é que essas organizações têm encontrado, nos últimos anos, condições favoráveis para o seu

crescimento. Nesse contexto, torna-se relevante a busca de uma maior compreensão dos limites e possibilidades dessas organizações. Esse fenômeno precisa ser compreendido de forma articulada com as transformações políticas e ideológicas que têm sido verificadas nas relações entre o Estado brasileiro e a sociedade.

A simples leitura dos principais jornais e revistas revela a crescente importância assumida pelas ONGs na sociedade brasileira. São publicadas, constantemente, reportagens sobre a criação de novas organizações, muitas das quais por iniciativa de personalidades públicas, como artistas, atletas e políticos. Não raro surgem, também, matérias enfocando a participação cada vez maior que essas organizações estão tendo na formulação ou execução de políticas públicas. Já foram, da mesma forma, veiculadas diversas denúncias sobre indícios de corrupção, malversação de recursos públicos e participação em atos ilegais envolvendo ONGs.

A produção acadêmica sobre o assunto, a despeito de já contemplar alguns expressivos trabalhos, não alcançou ainda uma projeção compatível com a importância das ONGs no cenário atual do país. Conforme explanado no capítulo 3, seção 7, um pequeno número de trabalhos nessa área foi apresentado até hoje nos encontros da Associação Nacional dos Cursos de Pós-Graduação em Administração (ANPAD), considerado o principal encontro científico brasileiro em Administração. A quantidade de livros publicados é, também, muito reduzida, em comparação com outros ramos da Administração.

A presente tese se propõe a ser uma contribuição para o melhor entendimento desse relevante fenômeno – o crescimento das ONGs no Brasil e as características que têm sido assumidas por essas organizações. Também pode ser considerada relevante a incorporação, neste trabalho, da Teoria das Representações Sociais. Embora já venha sendo largamente utilizada em estudos na área de Psicologia Social, esta teoria tem sido pouco empregada por estudiosos da Administração. Conforme destacado no capítulo quatro, as características assumidas pelas Representações Sociais revelam-se úteis para o entendimento dos processos sociais de uma forma geral, podendo, portanto, contribuir para o avanço do conhecimento administrativo.

1.6 Tipo de Pesquisa

A pesquisa desenvolvida para a elaboração da presente tese pode ser assim classificada, utilizando-se os critérios propostos por Vergara (1998):

1.6.1 Quanto aos fins:

A pesquisa foi explicativa, tendo em vista que procura tornar mais inteligível o fenômeno de crescimento das ONGs no Brasil, investigando seus prováveis motivos.

1.6.2 Quanto aos meios:

Em relação aos meios, a pesquisa contemplou diferentes procedimentos. Foi de campo, à medida em que foram realizadas entrevistas e visitas às organizações participantes da amostra. Também foi bibliográfica, por terem sido estudados diversos livros e artigos de periódicos científicos. Foi, ainda, documental, por terem sido analisados alguns documentos fornecidos pelas ONGs pesquisadas, tais como estatutos, regimentos, relatórios financeiros e planos de ação.

1.7 Universo e Amostra

Fizeram-se necessárias definições de universo e amostra em dois momentos distintos da tese: nas entrevistas com formadores de opinião e com dirigentes e parceiros de ONGs.

Como formadores de opinião foram considerados professores, líderes religiosos, sindicalistas, autoridades dos poderes judiciário e executivo, políticos e jornalistas. Como a pesquisa focalizou as ONGs sediadas no município do Rio de Janeiro, foram incluídos somente os formadores de opinião residentes nessa cidade. No caso específico dos políticos, participaram alguns que, embora residam atualmente em Brasília por força do mandato que detém, possuem base eleitoral no Rio de Janeiro.

A amostra foi constituída, no caso dos formadores de opinião, de forma não probabilística, pelo critério de acessibilidade. O pesquisador estabeleceu contatos com pessoas de seu relacionamento que desempenham uma das funções consideradas e essas foram indicando outras, sendo, dessa forma, utilizado o método de amostragem conhecido como “bola de neve”.

Em função da polissemia do termo e da expressiva variedade de organizações que são classificadas como ONGs, fez-se necessária a definição de alguns critérios básicos para a constituição de um universo a ser pesquisado. Assim, optou-se por incluir apenas as organizações oficialmente constituídas, que já possuíam projetos e atividades em funcionamento há, pelo menos, um ano. A exclusão das organizações que atuam no âmbito informal se deu em função da extrema fluidez e inconstância que caracteriza o trabalho desse tipo de organização. A definição desse tempo mínimo de existência considerou que a consolidação de alguns dos aspectos investigados, como os propósitos assumidos e os relacionamentos mantidos com o Estado e outros parceiros, não costuma se dar imediatamente após a criação de uma nova organização.

Foram analisadas somente as ONGs sediadas no município do Rio de Janeiro, em função das dificuldades operacionais envolvidas na eventual realização de pesquisas de campo em outras regiões e tendo em vista a existência de um significativo número de organizações nessa cidade.

Não foram pesquisadas as ONGs internacionais com filiais no Rio de Janeiro. Essa decisão se deveu ao fato de que o contexto político, social e econômico em que essas organizações surgiram e são mantidas diferencia-se substancialmente do encontrado no caso das ONGs brasileiras.

Optou-se, finalmente, por focar as organizações filiadas à Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais (ABONG), pelo fato dessa associação possuir uma definição clara do que considera uma ONG, conforme destacado no capítulo anterior, na seção que tratou da delimitação do estudo.

O universo da pesquisa de campo ficou composto, a partir desses critérios, por 55 organizações. A maior parte dessas organizações, todavia, foi excluída da pesquisa,

porque seus dirigentes não responderam às diversas tentativas de marcação de visita feitas pelo pesquisador, por e-mail e telefone, ou se recusaram a conceder entrevista, alegando falta de tempo. A amostra ficou constituída pelas 24 organizações que se dispuseram efetivamente a participar, sendo, assim, não probabilística e formada pelo critério de acessibilidade (VERGARA, 2004).

Deve ser destacado que o universo aqui definido foi utilizado como referência da parte da pesquisa relatada nos capítulos 6 e 7. No levantamento da representação social e de conceitos sobre ONGs dos formadores de opinião da sociedade carioca, apresentado no capítulo 5, as questões versaram sobre as ONGs de uma forma geral e não especificamente sobre aquelas que compuseram a amostra.

Embora a pesquisa de campo tenha se direcionado exclusivamente para as filiadas à ABONG, as reflexões desenvolvidas ao longo da tese dizem respeito também à demais organizações que, ainda que não sejam filiadas, possuem natureza similar ao estabelecido no conceito de ONG formulado por essa associação. Da mesma forma, a despeito da limitação da pesquisa de campo ao município do Rio de Janeiro, pressupõe-se que as principais características assumidas pelas organizações enfocadas não divergem significativamente das ONGs sediadas em outros municípios brasileiros.

1.8 Procedimentos de Coleta e Tratamento de Dados

Para a identificação das representações sociais de ONGs dos formadores de opinião e dos dirigentes e parceiros das ONGs pesquisadas, foi utilizado o teste de evocação de palavras. Nesse método, é solicitado aos sujeitos entrevistados que mencionem, oralmente ou por escrito, palavras que lhes vêm à mente, a partir da evocação, pelo pesquisador, de uma expressão indutora (VERGARA, 2005).

A expressão indutora utilizada foi “ONG”, sendo solicitado aos sujeitos que expressassem as quatro primeiras palavras que lhes viessem à mente. Parte dos sujeitos formularam oralmente suas respostas, que foram gravadas pelo pesquisador. Outras

respostas foram anotadas pelos próprios sujeitos. Essa segunda forma ocorreu principalmente quando foram realizadas entrevistas com mais de uma pessoa ao mesmo tempo, pois, nesse caso, se fosse utilizada a expressão oral, poderia haver influência mútua nas proposições.

Antes de informar qual a palavra indutora (ONG), o pesquisador explicou que a resposta deveria ser a mais espontânea possível, devendo os entrevistados procurar não elaborar racionalmente o que iriam expressar, deixando fluir as idéias mais imediatas que tivessem. Como exemplo, foi citada a técnica conhecida como “tempestade de idéias”, na qual, da mesma forma, os participantes são estimulados a responder de forma livre, sem pensar detidamente sobre o que vão dizer.

Em seguida, foi solicitado a cada sujeito que estabelecesse uma hierarquia, uma ordem de importância em relação ao conceito de ONG, classificando como “1” a expressão mais importante dentre as que tinha citado, “2” a segunda e assim sucessivamente. Esse procedimento permitiu a adoção do duplo critério de prototipicidade – frequência e ordem de evocação, recomendado para a detecção dos elementos do núcleo central da representação social (MÖLLER, 1996).

A primeira operação referente ao tratamento dos dados levantados foi a categorização das palavras citadas pelos sujeitos. Foram, assim, agrupadas em categorias as expressões similares, de modo a evitar que variantes de uma mesma evocação, com conteúdo semântico equivalente fossem consideradas como distintas, o que prejudicaria a aferição da importância que a idéia expressada na constituição da representação.

A desconsideração das expressões com frequência unitária respalda-se, também, no argumento de que uma representação só é social quando um conjunto de sujeitos a compartilha (MÖLLER, 1996). As demais 266 foram agrupadas em 45 categorias semânticas.

O trabalho de categorização contou com a participação de três “juízes”, que discutiram com o pesquisador o agrupamento efetuado. Foram convidados para desempenhar esse papel pessoas com bom conhecimento de métodos de pesquisa, uma

delas com larga experiência em trabalhos envolvendo o levantamento do núcleo central, termo que adiante ser esclarecido.

Após a categorização, foram tratadas as respostas de forma estatística, calculando-se a ordem média de evocação (OME), que representa o grau de importância atribuída pelos sujeitos a cada expressão evocada. A forma de cálculo da OME está explicada no capítulo 5, que traz exemplos que facilitam o entendimento das operações matemáticas realizadas. Como foram evocadas quatro palavras, a OME de cada expressão poderia variar entre 1,0 e 4,0. A primeira possibilidade ocorreria no caso de uma expressão à qual todos os que a evocaram tivessem atribuído grau de importância 1 no momento da hierarquização. O segundo caso se daria se alguma palavra tivesse sido classificada em quarto lugar por todos que a evocaram. O que se observa, assim, é que as expressões mais importantes alcançam uma OME menor, enquanto as de menor relevo ficam com um número maior.

Verificada a OME de todas as expressões, foi calculada a média que, juntamente com a média das frequências verificadas (vezes em que foi evocada uma determinada palavra), serviu de base à determinação do chamado núcleo central da representação social. Conforme explicado no capítulo 4, que apresenta a Teoria das Representações Sociais, o núcleo central reveste-se de especial importância para a compreensão de uma determinada representação, sendo constituído pelas expressões que alcançam OME abaixo e frequência superior à média do conjunto evocado.

Para auxiliar na interpretação das expressões evocadas, foram apresentadas aos sujeitos participantes quatro assertivas, sendo-lhes solicitado que se posicionassem em relação a cada uma, escolhendo uma das seguintes respostas: “concordo”, “concordo em parte”, “discordo” ou “não sei responder”. As quatro assertivas foram formuladas a partir da revisão da literatura feita pelo pesquisador, sendo selecionados posicionamentos defendidos pelos diversos estudiosos das ONGs analisados. No capítulo 5, que traz a representação social e conceitos de ONGs pelos formadores de opinião da sociedade, estão expostas as assertivas utilizadas e apresentado o resultado do tratamento estatístico aplicado, com o cálculo do percentual de incidência.

Na análise dos dados levantados foram propostas conclusões a partir das palavras evocadas e dos posicionamentos assumidos em relação às assertivas, sendo ainda efetuadas correlações com as fontes bibliográficas estudadas e os dados coletados nas entrevistas com dirigentes das ONGs pesquisadas.

A mesma metodologia foi utilizada no levantamento e tratamento dos dados obtidos na pesquisa realizada com os dirigentes e parceiros das ONGs que compuseram a amostra, conforme exposto no capítulo 6.

1.9 Limitações do Método

À despeito das possibilidades que a teoria das representações sociais proporciona, Celso Pereira de Sá, um dos mais notáveis pesquisadores brasileiros que a utiliza, destaca que não se pode pretender um conhecimento preciso e absoluto de uma representação social. Os fenômenos de representação social estão “espalhados por aí”, manifestando-se de forma complexa na cultura, nas práticas sociais cotidianas, nos processos de comunicação interpessoais e de massa e até mesmo nos pensamentos individuais. São processos naturalmente difusos, fugidios, multifacetados e em constante movimento. Isso faz com que tais fenômenos não possam ser captados pela pesquisa científica de modo direto e completo (SÁ, 1998).

Quando o acesso ao objeto da pesquisa se dá apenas por meio do discurso dos participantes há sempre uma dificuldade em saber-se se aquilo que foi expressado se constitui em indícios efetivos de representações ou se foram produzidos a partir de estímulos ou estados psicológicos momentâneos (SÁ, 1998). A forma como foi utilizada a técnica de evocação de palavras pode, todavia, ter minimizado esse problema, à medida em que foi aplicada no início de cada entrevista, antes que fossem conduzidos questionamentos e reflexões que pudessem induzir os participantes a seguirem determinadas linhas de raciocínio. Foi também explicitamente solicitado que as respostas à palavra indutora apresentada (ONG) fossem expressas de forma imediata e espontânea, sem passar por processos de racionalização.

Outra limitação da pesquisa diz respeito ao fato de não se ter trabalhado com amostragem estatística na seleção das ONGs participantes, pelos motivos expostos. Com isso, as conclusões proporcionadas não podem ser generalizadas para as demais organizações não pesquisadas. Como se verá no próximo capítulo, o próprio conceito de ONG é fortemente polissêmico, sendo as organizações classificadas com esse título bastante variadas.

O presente capítulo trouxe as definições básicas adotadas no delineamento e na execução da pesquisa, destacando a situação problema, focada na investigação das características que as ONGs brasileiras têm assumido e nos fatores que contribuem para o significativo crescimento dessas organizações observado no país. Conforme destacado, o estudo precisou adotar uma delimitação bem específica do que seja uma ONG, tendo em vista a polissemia do termo e a falta de um marco legal consolidado. Os procedimentos metodológicos adotados foram aqui expostos, com destaque para a utilização da teoria das representações sociais. As limitações do método, objeto de atenção da última seção, auxiliam na compreensão de que não há a pretensão de desenvolvimento de um estudo conclusivo e de que os dados levantados são específicos da amostra selecionada e não podem ser extrapolados para outros tipos de ONGs.

A diversidade das características observadas nas ONGs e a complexidade que envolve o entendimento do fenômeno de seu crescimento, características que foram fundamentais na escolha da metodologia adotada, estão destacadas a seguir. No próximo capítulo, são apresentados conceitos diferenciados de ONGs propostos por diferentes estudiosos e dados históricos sobre o surgimento e a expansão desse tipo de organização. São também destacadas as críticas que têm sido formuladas à atuação das ONGs no Brasil e alguns desafios enfrentados por seus dirigentes.

2 ONGs: CONCEITOS, VISÃO HISTÓRICA, CRÍTICAS E DESAFIOS ENFRENTADOS

No presente capítulo estão apresentados diversos conceitos sobre as Organizações Não-Governamentais, começando pelas definições de Terceiro Setor, categoria na qual as ONGs estão inseridas. Conhecidos diversos posicionamentos a respeito da natureza das ONGs, optou-se pela adoção do conceito defendido pela Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais (ABONG), conforme exposto no capítulo anterior.

A complexidade de que se reveste o campo de estudo das ONGs exige uma abordagem diversificada, que abranja desde definições acadêmicas dos termos utilizados até a análise da legislação aplicável, que será apresentada no próximo capítulo, passando por questões conceituais, históricas, políticas, ideológicas e administrativas. Assim, juntamente com as diversas definições do que seriam as ONGs, este capítulo desenvolve uma breve análise histórica do surgimento dessas organizações, destacando também os fatores que facilitaram sua expansão. São analisadas, ainda, as principais críticas à atuação das ONGs, formuladas por diversos estudiosos e alguns desafios gerenciais enfrentados por seus dirigentes.

O primeiro item parte do pressuposto de que o entendimento do conceito de ONG pode ser facilitado pela análise inicial do escopo do chamado “Terceiro Setor”, conforme a seguir apresentado.

2.1 Conceitos de Terceiro Setor

As Organizações Não-Governamentais fazem parte do chamado “Terceiro Setor”, que está constituindo por entidades que, embora sejam privadas, perseguem fins

públicos. As organizações governamentais, na forma de órgãos da administração direta e indireta, empresas públicas, sociedades de economia mista, autarquias, fundações e estatais afins, constituem o chamado “primeiro setor”, enquanto as organizações privadas representam o “segundo setor”.

A Tabela 3.1 apresenta a divisão proposta por Fernandes (1994), que, embora simples e pouco precisa, tem servido de referência a diversos autores. A separação apresentada nessa tabela é relativa, conforme destaca o próprio autor que a formulou. Os três setores interpenetram-se e condicionam-se de tal maneira que a definição exata dos limites é motivo de controvérsias e variações no tempo e no espaço (FERNANDES, 1994).

Tabela 1
Características dos três setores sociais

<i>AGENTES</i>	<i>FINS</i>	<i>SETOR</i>
Públicos	Públicos	Estado
Privados	Privados	Mercado
Privados	Públicos	Terceiro Setor

Fonte: Fernandes, 1994, p. 25.

Menos divulgada, porém mais detalhada, é a proposição de abordagens combinadas para o desenvolvimento da comunidade, reproduzida na Tabela 2:

Tabela 2
Abordagens combinadas para o desenvolvimento da comunidade

	<i>GOVERNO</i>	<i>MERCADO</i>	<i>TERCEIRO SETOR</i>
Mecanismo principal	Estruturas democráticas	Interações de mercado	Associações, voluntários
Tomada de decisão	Funcionários eleitos, administradores	Produtores, individuais, consumidores, investidores	Líderes e membros
Guias de comportamento	Regulamentos	Preços	Acordos
Critérios para tomada de decisão	Política	Eficiência	Interesse dos membros
Modo de operação	De cima para baixo	Individualista	De baixo para cima

Fonte: Kisil, 2000, p. 137.

O termo “Terceiro Setor” foi concebido inicialmente na década de 1970, sendo utilizado nos Estados Unidos para designar o conjunto de organizações sem fins lucrativos que se voltavam para a prestação de serviços públicos. Na década seguinte, todavia, a expressão “setor não lucrativo” – *nonprofit sector*, passou a ser mais utilizada naquele país. É preciso que se considere, no entanto, que o caso norte-americano é bem peculiar. A definição do termo cunhada naquele país está impregnada do individualismo liberal que caracteriza o regime político e a cultura de lá, no qual o ideário dominante é o da precedência da sociedade em relação ao Estado e o associativismo e o voluntarismo estão fortemente arraigados na cultura. Naquele país o *nonprofit sector* envolve uma extensa gama de organizações laicas e religiosas, que se voltam para a prestação de serviços comunitários, a auto-ajuda e a defesa de temas de interesse social (LANDIM, 1993; RODRIGUES, 2004).

No Brasil, essa segunda forma não tem sido empregada, fortalecendo-se a denominação “Terceiro Setor”. Um dos motivos que tornam o termo “setor não lucrativo” inadequado, no caso brasileiro, é o fato de que mesmo entidades privadas, que geram lucro para seus proprietários e são gerenciadas totalmente dentro da lógica de mercado, podem legalmente ser denominadas como sem fins lucrativos.

A nomenclatura “Terceiro Setor” foi mais difundida a partir das pesquisas realizadas pelo Institute for Policy Studies da John Hopkins University (JHU) a partir do final da década de 1980. Do Projeto Comparativo Sobre o Setor Sem Fins Lucrativos, participaram pesquisadores de vários países, sob a coordenação de Helmut Salamon. Dentre os principais objetivos desse projeto destacam-se a mensuração do impacto do Terceiro Setor sobre a economia dos países pesquisados e o estabelecimento de definições estruturais e operacionais adaptadas à realidade dos diferentes países. A Organização das Nações Unidas (ONU), reconhecendo a relevância desses esforços, associou-se à JHU para a criação da Classificação Internacional das Organizações Não-Lucrativas (RODRIGUES, 2004)

O projeto conduzido pela JHU envolveu inicialmente 13 países, incluindo o Brasil. Tendo em vista a grande diversidade cultural e as próprias diferenças observadas na

legislação das nações enfocadas, estabeleceram-se apenas cinco critérios para o enquadramento de uma organização como pertencente ao Terceiro Setor:

1. Formalização – a entidade deve estar estruturada, com reuniões regulares, representantes reconhecidos e trabalhos consolidados como regulares. Estão, assim, excluídas as uniões temporárias de pessoas. Incluem-se as organizações que, embora não estejam inscritas nos órgãos públicos de registro de pessoas jurídicas, possuam um grau significativo de estrutura interna e permanência temporal.
2. Natureza privada – somente são aceitas instituições separadas do Estado. Não há restrições ao recebimento de verbas públicas nem à participação de representantes do governo nos conselhos de gestão, desde que não constituam a maioria dos membros dos colegiados.
3. Não distribuição de lucros – os excedentes financeiros que venham a ser gerados pela instituição precisam ser integralmente aplicados nas suas atividades-fim, não podendo ser repassados a sócios ou membros.
4. Autogestão – as organizações precisam ter estruturas de governança própria, controlando de forma autônoma a gestão de suas atividades.
5. Participação voluntária – esse requisito desdobra-se, na realidade, em duas diferentes exigências: deve haver um corpo de voluntários envolvidos nas atividades institucionais e a afiliação à organização deve ser facultativa e não compulsória.

Helmut Salamon, coordenador do projeto em questão, considera como sendo componentes do Terceiro Setor as seguintes instituições (SALAMON, 1997):

1. *funding agencies* – entidades que captam recursos para outras organizações que prestam serviços sociais. Exemplos desse tipo de organização são as diversas ONGs localizadas nos países desenvolvidos que têm como missão captar verbas para repassar a entidades que promovem trabalhos sociais nos países subdesenvolvidos. Existem no Brasil algumas instituições desse tipo, como o Instituto Ayrton Senna e outra instituição recentemente fundada por

um grupo de empresários liderado por Armínio Fraga, ex-presidente do Banco Central.

2. *member-serving* – fornecem bens e serviços a seus próprios membros, como os clubes e associações em geral;
3. *public-benefit* – contribuem com o bem-estar geral, defendendo causas ou promovendo ações de interesse social;
4. congregações religiosas.

Partindo-se da delimitação proposta pela JHU, no entanto, seriam considerados não pertencentes ao Terceiro Setor diversas instituições sem fins lucrativos. As fundações empresariais e as entidades mantidas por ordens religiosas não atendem ao quarto item, uma vez que não possuem autonomia administrativa. Conselhos profissionais, como a Ordem dos Advogados do Brasil e o Conselho Federal de Administração, fogem ao quinto quesito, tendo em vista que a filiação a eles é compulsória para todos que exercem as profissões regulamentadas. Entidades como o Senai, Sesi, Sesc, Senac e Sebrae, o chamado “sistema S”, também fogem a essa mesma regra, uma vez que os recursos financeiros que as sustentam provém de contribuições obrigatórias das empresas. As universidades e hospitais “filantrópicos” conseguem mascarar a distribuição de lucros a seus proprietários com manobras contábeis ou mesmo com o chamado “caixa dois”. Não cumprem, todavia, a necessidade de ter pessoas nelas trabalhando voluntariamente. Ocorre, porém, que se esse último critério for utilizado na delimitação de que entidades pertencem ou não ao Terceiro Setor, 54% das ONGs enfocadas na presente pesquisa estariam excluídas desse conceito, conforme revelado no capítulo 7, que apresenta as instituições estudadas.

Fica, portanto, mais uma vez demonstrada a dificuldade conceitual envolvida na definição do que seja o Terceiro Setor. Como ocorre com as demais tentativas de delimitação do Terceiro Setor, a proposta do JHU não contempla toda a diversidade encontrada nos diferentes países, conforme ressaltam os próprios pesquisadores que a formularam. O conceito de Terceiro Setor, seu perfil e seus contornos ainda não estão claros nem mesmo para muitos dos atores que o compõem. As fronteiras revelam-se pouco

definidas. Há organizações facilmente enquadráveis nessa categoria. Outras, porém, a despeito de possuírem características do setor, têm aspectos em comum com os setores público e privado. (CARDOSO, 2000; HUDSON, 1999; SALAMON, 1997).

Outra fraqueza que pode ser atribuída ao conceito de Terceiro Setor reside no fato que tal conceito envolve uma categoria não constatável na realidade, à medida que:

“(...) representa um constructo ideal que, antes de esclarecer sobre um ‘setor’ da sociedade, mescla diversos sujeitos com aparentes igualdades nas atividades, porém com interesses, espaços e significados sociais diversos, contrários e até contraditórios”. (MONTAÑO, 2002, p. 57)

Com toda a imprecisão que possa a ele ser atribuída, esse termo tem, todavia, sido largamente utilizado tanto em trabalhos acadêmicos quanto em artigos veiculados na mídia. Alguns têm empregado essa expressão como sinônimo de ONG, o que se revela uma impropriedade, uma vez que as ONGs constituem apenas um tipo de organização dentro do contexto maior do Terceiro Setor.

Leilah Landim, pesquisadora do Instituto Superior de Estudos da Religião (ISER), uma das primeiras a utilizar esse termo no Brasil, considera que fazem parte do Terceiro Setor os seguintes tipos de instituições (LANDIM, 1993):

- organizações da sociedade civil ou sem fins lucrativos;
- associações;
- entidades filantrópicas, beneficentes ou de caridade;
- fundações;
- organizações não-governamentais.

Na presente tese será adotada essa concepção, que entende as ONGs como parte do Terceiro Setor.

2.2 Conceito de Organização Não Governamental

Se não há clareza e precisão sobre o conceito de “Terceiro Setor”, mais difícil ainda é atribuir-se às ONGs uma definição minuciosa e universal, considerando-se que

dentre suas aspectos típicos destacam-se a pluralidade e a heterogeneidade. A própria denominação “não-governamental” revela a dificuldade de delimitação enfrentada, uma vez que apenas nega a condição de pertinente ao estado sem, no entanto, definir sua natureza fundamental. As definições também variam bastante de um país para o outro. Em alguns, a lista de ONGs acaba por abranger tudo o que se articula no âmbito da sociedade civil, incluindo até mesmo movimentos de oposição política clandestinos. Já em outros, como a Itália, esse termo refere-se apenas às associações privadas que se ocupam de maneira específica das relações norte-sul e da ajuda para o desenvolvimento (ONORATI, 1992).

A expressão “ONG” pode ser criticada por sugerir que o governo é o centro da sociedade e a população sua periferia. O termo “não-governamental” seria, assim, politicamente inaceitável para associações que emanam da população ou tomam seu partido (NERFIN, 1992)

Originalmente, a expressão ONG foi importada das agências internacionais de financiamento para denominar, nos países de terceiro mundo, projetos desenvolvidos junto a organizações de base. Nos países de primeiro mundo chamavam-se ONGDs , com o “d” de desenvolvimento. Na América Latina ficaram conhecidas a princípio como Centros Populares (de educação, informação e outros). O termo popularizou-se no Brasil especialmente a partir da ECO-92, conferência mundial sobre meio-ambiente e desenvolvimento realizada no Rio de Janeiro (SCHERER, 1993).

Como costuma acontecer com as expressões recentes, o termo “ONG” vem tendo seu significado progressivamente melhor delimitado. O Banco Mundial, por exemplo, utilizava, até 1999, o termo ONG com um significado bem amplo, referindo-se tanto a organizações intermediadoras de repasse de recursos quanto a movimentos sociais e associações comunitárias. Já na diretriz 14.70, do Manual de Operações do Banco apresenta um conceito mais específico, qualificando as ONGs como “grupos ou instituições que são inteiramente independentes do governo, caracterizam-se sobretudo por objetivos humanitários e de colaboração e não possuem fins comerciais” (GARRISON, 2000).

Possivelmente o primeiro documento a utilizar o termo “organizações não-governamentais” foi a Resolução 288 do Conselho Econômico e Social da Organização das Nações Unidas, publicada em 1950. Uma ONG seria, de acordo com o conceito estabelecido nesse documento, uma “organização internacional a qual não foi estabelecida por acordos governamentais” (MENESCAL, 1996, p. 22). A esse sentido inicial precisam ser somados outros tantos, pois a maior parte das ONGs atuais não se encaixa nessa definição.

Com o posterior crescimento do número e dos tipos de organizações, essa definição encontra-se, evidentemente, superada, por não abranger a diversidade de ONGs atualmente observada. Uma definição mais próxima da atual realidade seria “organizações e iniciativas privadas que visam a produção de bens e serviços públicos” (FERNANDES, 1994, p. 21).

Muitos autores trabalham no contexto genérico de organizações sem fins lucrativos. De fato, do ponto de vista jurídico, não existe diferenciação para as chamadas ONGs. A legislação brasileira só prevê dois tipos de organizações privadas não-lucrativas – as fundações e as associações (CICONELLO E LARROUDÉ, 2002). É certo, porém, que existem substanciais diferenças entre as ONGs e os clubes, igrejas, sindicatos, cooperativas e demais tipos de organizações sem fins lucrativos. As ONGs, entendidas como organizações que tem como objetivos a promoção da cidadania, a defesa de direitos humanos e a luta pela democracia política e social, possuem peculiaridades que geram a necessidade de proposição de modelos de gestão diferenciados.

Os partidos políticos, por exemplo, embora sem fins lucrativos não devem ser classificados como ONGs, uma vez que são organizados em função da lógica do estado, alternando-se no seu controle. As organizações religiosas também se diferenciam por trabalharem em dimensões simbólicas para além do estado, do mercado e das funções sociais e por estarem comprometidas com um grupo particular de fiéis e não com a sociedade como um todo. Os sindicatos e as associações, por sua vez, cumprem funções de mercado, ainda que envolvam-se em ações sem fins lucrativos (FERNANDES, 1994).

Além das cinco características consideradas, pelo trabalho da John Hopkins University, inerentes às entidades do Terceiro Setor de forma geral, alguns estudiosos consideram que uma ONG deve atender a um sexto requisito: possuir função sócio-política.

No próprio universo das ONGs podem ser propostas categorias diferenciadoras das entidades que o compõem. Antônio Onorati estudioso italiano do papel desempenhado pelas ONGs, destaca a existência de alguns tipos específicos, com características diferenciadas. Essa proposição parece interessante para a compreensão dos diferentes objetivos que podem se revelar determinantes para a fundação e manutenção de iniciativas nessa área (ONORATI, 1992):

- ONGs institucionais ou “quase ONGs” (Quangos) – foram criadas por grandes instituições, tais como as igrejas, os partidos políticos e as centrais sindicais. Têm como objetivo primordial criar consenso em torno das estratégias gerais das instituições que as criaram, defender essas estratégias e financiar suas ligações com o sul do planeta. Também estão incluídas nessa categoria algumas agências especializadas nas ajudas emergenciais que atuam em uma relação muito íntima com os governos.
- Grandes ONGs (Bingos) – são aquelas que podem dispor sozinhas de orçamentos de centenas de milhões de dólares e estão em ligação direta e permanente com grupos industriais, bancos, governos e a mídia de massa. Essas organizações possuem, em geral, uma visão assistencialista, buscando consertar parte dos estragos provocados pelo atual modelo de desenvolvimento econômico.
- ONGs formadas por profissionais que atuam essencialmente em condições de mercado. Caracterizam-se pelo conteúdo quase que exclusivamente técnico de suas intervenções, apresentando-se, muitas vezes, como empresas de prestação de serviços disfarçadas de ONGs. Visam, com isso, usufruir benefícios fiscais, de imagem ou repasses de recursos da Ajuda Oficial ao Desenvolvimento (AOD).

- ONGs de desenvolvimento – surgiram a partir da crise de credibilidade e de participação dos partidos europeus tradicionais. Oferecem aos cidadãos uma opção de representação formal, delegação da cidadania, de “protagonismo” para os que desejam interferir nas escolhas que regem a vida da sociedade como um todo e reivindicam o direito de traçar estratégias alternativas às propostas pelo poder, dando forma a uma prática de “microcidadania”. Representam, assim, uma maneira alternativa de fazer política por parte dos cidadãos. Os membros dessas organizações pretendem ser protagonistas das escolhas de seus países na área de política internacional.

No Brasil, essas categorias especiais não representam a maioria dos casos, mas revelam-se úteis no entendimento da diversidade institucional abrangida no terreno das ONGs. Conforme revelado no capítulo 7, grande foi a variedade de propósitos que motivaram a criação das entidades pesquisadas, como muito diversas também são as atividades por elas desempenhadas, a estrutura que dispõem e o relacionamento que mantêm com órgãos governamentais, dentre outros fatores que as caracterizam.

O próximo capítulo apresenta os principais dispositivos legais que regem a atuação das ONGs, incluindo uma recente proposta de regulamentação e controle das entidades que adotam essa nomenclatura. São também destacadas as posições adotadas pela Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais (ABONG), organização que será apresentada na próxima seção.

2.3 A ABONG

Dada a significativa polissemia do termo “ONG” e as impossibilidade, já exposta, de levantamento do universo das entidades assim denominadas, optou-se na presente pesquisa por trabalhar-se a partir da concepção adotada pela Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais (ABONG), conforme explicado nos capítulos anteriores.

A ABONG foi criada em 1991, tendo como principais objetivos promover o intercâmbio entre as ONGs e representar coletivamente essas organizações junto ao Estado

e aos demais atores da sociedade civil. A instituição também declara que atua no espaço público e junto a governos em defesa do reconhecimento e da legitimidade da ação das ONGs como instituições de utilidade pública comprometidas com os interesses da cidadania, conforme explicitado em sua Carta de Princípios, que compõe o Anexo I da presente tese.

A constituição da Associação resultou, na percepção de seus fundadores, da trajetória de um segmento pioneiro de organizações não-governamentais que possuem um perfil caracterizado por: tradição de resistência ao autoritarismo; contribuição à consolidação de novos sujeitos políticos e movimentos sociais; busca de alternativas de desenvolvimento ambientalmente sustentáveis e socialmente justas; compromisso de luta contra a exclusão, a miséria e as desigualdades sociais; promoção de direitos, construção da cidadania e da defesa da ética na política para a consolidação da democracia (ABONG 2004 c).

A carta de princípios da entidade (anexo I) estabelece, dentre outros, os seguintes compromissos das organizações membro:

- afirmar sua autonomia perante o Estado e a sua independência diante dos organismos governamentais, condicionando possíveis parcerias ao seu direito e capacidade de intervir na discussão, formulação e monitoramento de políticas;
- reafirmar e vivenciar o seu compromisso com a transparência, o primado do interesse público e a participação democrática interna, reconhecendo-os como componentes essenciais da gestão das organizações a ela filiadas.

Esses princípios auxiliam na definição do perfil das entidades que compõem a ABONG (270 em dezembro de 2004). Tatiana Dahmer Pereira, Diretora Regional Sudeste da entidade, em entrevista concedida ao pesquisador destacou a existência de critérios rígidos para a filiação. Esses critérios estão relacionados no Anexo II da presente tese. A entidade que deseja se filiar, além de se enquadrar no conceito de ONG defendido pela Associação e possuir as características anteriormente expostas, precisa comprovar sua

idoneidade, apresentando documentos de regularidade fiscal. Quando uma instituição quer se filiar, ela inicialmente é convidada a participar dos fóruns que são promovidos.

A ABONG rechaça a nomenclatura “Terceiro Setor”, conforme informado por Tatiana. A ABONG chegou a promover um seminário para trabalhar em profundidade as diferenças entre ONGs e Terceiro Setor. Uma das conclusões a que se chegou, na ocasião, foi que Terceiro Setor é um conceito eminentemente político, marcado pelo viés norte-americano, de caráter mais liberal. Essa ideologia teria chegado ao Brasil na década de 1980 tentando preencher esse conceito de não-governamental, que é um conceito da negação. O viés, a forma de atuação e a leitura da realidade de entidades como, por exemplo, as fundações empresariais, é diferente do enfoque da Associação.

Da não aceitação do termo “Terceiro Setor” decorreu a busca da definição de um marco legal para as ONGs. O que a ABONG pretende, segundo informou sua Diretora Regional, não é apenas se precaver da picaretagem, diferenciar-se das falsas ONGs. *“Trata-se de algo maior do que isso, uma disputa sobre o conceito de não-governamental”*. Tal disputa incorpora questões ideológicas, jurídicas e legais.

A inexistência de um conceito estabelecido de ONG e a ausência de um marco legal que são reflexos da falta de clareza que a sociedade ainda tem a respeito das organizações não-governamentais. Conforme exposto na próxima seção, mesmo as origens desse tipo de organização não são conhecidas com precisão, havendo diferentes teorias a respeito.

2.4 Visão Histórica do Surgimento das ONGs

Uma das versões apresentadas para o surgimento das ONGs remonta ao período imediatamente posterior à segunda guerra mundial. De acordo com essa visão, alguns países europeus, que tinham sido ocupados por exércitos inimigos durante o conflito, ficaram sensibilizados com a dura experiência sofrida e passaram a buscar meios de cooperar com suas antigas colônias, como que desejando expurgar suas culpas pelas tiranias antes praticadas. Inicialmente, foram criados órgãos de cooperação inter

governamental para viabilizar o repasse de recursos que favorecessem o desenvolvimento das ex-colônias. Logo, porém, verificou-se que as relações entre os países envolvidos estavam ficando muito complexas e que poderiam surgir problemas diplomáticos devido a uma espécie de ingerência de uma nação sobre a outra. A solução então encontrada foi criar ou estimular a criação de ONGs que se encarregassem do repasse de recursos governamentais sem, contudo, estarem ligadas ao aparato estatal (PRESSBURGER, 1996; VIANA, 1997).

Outra teoria que tenta explicar o surgimento das ONGs dos países do norte relaciona esse fenômeno a dois mitos fundadores, os quais têm uma certa virtude mobilizadora mas podem, por outro lado, mascarar a realidade. O primeiro desses mitos seria a dicotomia entre um “povo” idealizado e seus inimigos caracterizados: as empresas (em especial as multinacionais) e o Estado. O povo seria considerado traído por esses aparelhos, incapazes de conjugar o crescimento econômico com a satisfação das necessidades da maioria. O segundo mito fundador estaria contido em uma certa localização do discurso missionário religioso. O desenvolvimento seria visto, de certa maneira, por algumas pessoas com motivações religiosas, como uma espécie de substituição da salvação das almas pela salvação dos corpos. Sobre essas duas heranças escondidas teriam emergido as ONGs do norte e, como conseqüência, as ONGs do sul que lhes são necessárias como representantes do “povo” ao encontro do qual queriam ir (VUARIN, 1992).

Outro possível fator indutor da expansão das ONGs no cenário internacional seria representado pelas revoluções ocorridas no fim da década de 1980 no leste europeu, que teriam contribuído para o fortalecimento da importância da sociedade civil. Para os dissidentes que lideraram esses movimentos revolucionários, o Estado totalizador ameaçava extinguir a capacidade dos indivíduos de se agruparem e formarem comunidades. A expansão dos estados nos países socialistas, criou problemas na mesma proporção que a expansão do mercado nos capitalistas. As reações da sociedade civil a esse crescimento proporcionaram uma cultura favorável às ONGs (WOLFE, 1992).

No Brasil, o surgimento das ONGs costuma ser relacionado à falta de representações legítimas dos movimentos sociais no período da ditadura militar pós 1964, período em que os partidos políticos estavam desfigurados e os sindicatos dominados por pelegos. Elas teriam surgido, de acordo com essa concepção, porque o povo, na carência de suas entidades representativas, buscou meios alternativos de representação. Na década de 1970 ocorreu um significativo fortalecimento das associações de moradores, que buscavam organizar demandas da população junto ao estado. A atuação dessas associações contribuiu para o desenvolvimento de uma cultura de ação não-governamental, que favoreceu o rápido crescimento e diversificação das ONGs que se observou nas décadas seguintes. (FERNANDES, 1994; PRESSBURGER, 1996).

Não há, todavia, consenso sobre a caracterização do período autoritário como marco do surgimento dos movimentos sociais que originaram as ONGs brasileiras. Uma outra teoria relaciona o início desse fenômeno à efervescência cultural vivenciada pelo país no início dos anos 1960, época em que se destacavam as Comunidades Eclesiais de Base, associações de pequenos produtores e as cooperativas rurais, dentre outras organizações. De acordo com essa percepção, durante o período dos governos militares teria havido uma retração dos movimentos sociais, só retomado com o início do processo de redemocratização (GARRISON, 2000).

Algumas características assumidas pelas organizações e movimentos sociais no período militar facilitaram sua expansão. Há estudiosos que ressaltam que a informalidade, a flexibilidade na estrutura e o baixo custo operacional, presentes em muitas instituições naquele período, tornaram-se favoráveis para a atração de apoios internacionais. Muitas ONGs teriam nascido como uma espécie de continuidade da luta contra o regime autoritário, dispostas a participar da formação de uma sociedade democrática, promover direitos humanos e investir em agentes que pudessem fomentar o desenvolvimento social. O fato de que tais instituições estariam fora de um aparato estatal desacreditado politicamente, burocratizado e clientelista, atraiu significativos apoios de organizações internacionais (MONTENEGRO, 1994; PEREIRA, 2003). Dentre as organizações

estudadas na presente pesquisa, o IBASE revelou-se como uma organização cuja história bem exemplifica essa situação, conforme relatado no capítulo 7.

Outra abordagem que pode ser adotada no estudo da gênese das ONGs brasileiras remonta ao século XVIII, quando foram formadas diversas associações de práticas voluntárias, que lançaram no país as bases do setor sem fins lucrativos. Congregações religiosas e confrarias surgiram naquela época sob forte influência de práticas cristãs de origem européia. Como a Igreja Católica, principal indutora desse processo, possuía uma relação simbiótica com o Estado, a consolidação do movimento filantrópico então lançado se deu sem maiores empecilhos, contando com o respaldo do governo (LANDIM, 1993).

A preponderância da Igreja no momento em que foram lançadas as bases da ação voluntária e beneficente no país, foi determinante na conformação dos valores e pressupostos que passariam posteriormente a orientar as iniciativas nessa área. A abordagem filantrópica seguindo uma lógica patriarcal e assistencialista influenciou fortemente a trajetória das políticas de assistência social.

Somente após a proclamação da República, em 1889 e a promulgação da primeira Constituição, em 1891, foi estabelecida a separação entre a Igreja e o Estado no Brasil. Nesse período tem início no país o rompimento do modelo oligárquico-agrário-exportador, movimento esse consolidado na revolução de 1930. Em decorrência da laicização do Estado, veio a proibição de destinação de recursos públicos à subvenção de templos ou entidades educacionais religiosas. A concepção filantrópica até então prevalecente não se modifica, todavia. A lógica cristã influenciou fortemente as ações das diversas entidades beneficentes que surgiram. As elites e setores da classe média urbana que surgiram a partir da década de 30 também foram alcançados por essa influência nas ações de filantropia promovidas por empresários e profissionais de maior renda (PEREIRA, 2003).

É certo que as ONGs, na forma como hoje são conhecidas, em especial aquelas selecionadas para o presente estudo, em muito se diferenciam das entidades beneficentes. Seus dirigentes costumam destacar que não são filantrópicas, querendo com isso realçar

que a prática que suas entidades adotam não é assistencialista. Para muitos setores da sociedade, todavia, as expectativas expressadas em relação às organizações não-governamentais incluem a manutenção de práticas assistenciais, conforme demonstrado no capítulo 5, que apresenta a representação social de ONGs de formadores de opinião da sociedade carioca.

É certo que as ONGs, na forma como hoje são conhecidas, em especial aquelas selecionadas para o presente estudo, em muito se diferenciam das entidades beneficentes. Seus dirigentes costumam destacar que não são filantrópicas, querendo com isso realçar que a prática que suas entidades adotam não é assistencialista. Para muitos setores da sociedade, todavia, as expectativas expressadas em relação às organizações não-governamentais incluem a manutenção de práticas assistenciais, conforme demonstrado no capítulo 5, que apresenta a representação social de ONGs de formadores de opinião da sociedade carioca. Tais expectativas constituem um dos fatores indutores dos crescimentos dessas organizações, dentre diversos outros, conforme analisado na próxima seção.

2.5 Fatores Indutores do Crescimento das ONGs

O notável crescimento do número de empregos gerados representa um bom indicador do processo de expansão das ONGs. No Brasil, entre 1991 e 1995, o mercado de trabalho cresceu 20%. No *Terceiro Setor*, chegou quase a 45%. Os números exatos são: o país tinha 55.293.316 pessoas trabalhando em 1991 e 66.277.014, em 1995, ou seja 19,86% a mais. No *Terceiro Setor*, eram 775.384 empregados em 1991 e 1.119.533 em 1995, o que significa mais 44,38% (TACHIZAWA, 2002).

Dados levantados em pesquisa conduzida pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em parceria com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), indicam que o número de instituições privadas sem fins lucrativos cresceu 157% entre 1996 e 2002 e que o efetivo de empregados dessas organizações passou a ser três vezes maior do que o número de funcionários públicos na ativa. Em 2002, quando foi feita a pesquisa, já funcionavam no Brasil 275.895 organizações desse tipo, empregando cerca de

1,5 milhões de trabalhadores com carteira assinada, fora cerca de 14 milhões de voluntários regulares e trabalhadores não registrados (RODRIGUES, 2004 b). A pesquisa refere-se às entidades do Terceiro Setor em geral, uma vez que, conforme já explicado, não existe uma delimitação legal do que seja uma ONG. Apesar dessa limitação, é provável que grande parte do crescimento verificado nas instituições sem fins lucrativos seja proveniente da expansão das ONGs que se tem observado no Brasil nas últimas décadas.

Um dos fenômenos que contribuíram para a aquisição de um progressivo reconhecimento da importância e das potencialidades do trabalho das ONGs foi a valorização a elas emprestada pelo Banco Mundial e outras instituições internacionais. Essas instituições passaram por experiências mal sucedidas com o repasse de recursos a governos de países subdesenvolvidos que se revelaram corruptos, autoritários, burocráticos e incompetentes. As ONGs, em contrapartida, revelaram-se honestas, competentes, flexíveis e eficientes. O Banco Mundial apresentou, por vezes, as ONGs como substitutas da ação governamental no campo do desenvolvimento social (SOUZA, 1992). Um exemplo da importância atribuída pelos organismos internacionais é o fato da ABONG ter recebido financiamento de diversos doadores, incluindo o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), para explorar a possibilidade de criar uma fundação comunitária no Brasil voltada para apoiar a consolidação das ONGs (GARRISON, 2000).

Alguns estudiosos afirmam que há hoje um consenso internacional sobre o importante papel que o Terceiro Setor poderia representar na construção de uma sociedade menos conflituosa (MEREGE, 1997). Tendo tradição no atendimento das necessidades sociais das populações pobres, as ONGs poderiam expandir suas atividades, colaborando para diminuir o fosso entre a demanda por serviços sociais e a sua oferta e para criar novos postos de trabalho. O Terceiro Setor possui uma especial vocação para contribuir significativamente na geração de empregos por ser tipicamente de trabalho intensivo, tendo em vista o grau de atenção à pessoa humana requerido por suas atividades. O trabalho do setor de serviços sociais representa atualmente entre 20 e 25 por cento do total de empregos dos países que compõem o chamado “G7”, com exceção do Japão (CASTELLS, 2001).

A elevada qualificação profissional revela-se uma característica das pessoas empregadas nas ONGs brasileiras. Estudo realizado pelo Instituto Superior de Estudos da Religião (ISER), em 1991, revelou que 87% possuía curso de graduação e 39% de pós-graduação, percentuais bastante expressivos em um país com baixo nível de escolaridade (GARRISON, 2000).

Alguns números indicam claramente a expansão do Terceiro Setor. As organizações não governamentais e demais organizações que o compõem movimentaram mais de US\$ 1 trilhão em investimentos no mundo em 2001, sendo cerca de US\$ 10 bilhões deles no Brasil, o equivalente a 1,5 % do seu PIB. Os investimentos sociais do México (0,5 % de seu PIB), Argentina (0,3 %), Peru (2 %) e Colômbia com 2,1 % equivaleriam, de certa maneira, com os dados do Brasil (1,5 %), mas distantes da Bélgica que aplicaria 9,5 % de seu PIB (TACHIZAWA, 2002)

Um dos eventos apontados por alguns estudiosos como determinante do crescimento observado no Terceiro Setor é a queda do muro de Berlim, marco da derrocada dos regimes socialistas do leste europeu. As mudanças políticas que se sucederam a esse evento teriam determinado profundas mudanças nos paradigmas conceituais adotados pelas ONGs. Conceitos tradicionais como o modelo de desenvolvimento centrado no Estado e a crítica do capitalismo baseada na teoria da dependência teriam sido substituídas, de acordo com essa visão, por posições mais pluralistas e voltadas para resultados (GARRISON, 2000).

Um fato que vem lançando novos desafios para as organizações do Terceiro Setor é que recentemente não só o Estado vem demandando sua expansão, mas também as empresas, o setor privado. Diversas organizações privadas têm buscado parceiros para seus investimentos sociais, na ânsia de construir uma imagem de empresa socialmente responsável.

No momento em que buscam se expandir não mais apenas por opção própria, mas agora atendendo a demandas e estímulos provenientes de seus parceiros públicos e privados, novos desafios se colocam para os gestores das ONGs. Os subsídios recebidos fazem com que sejam levantados padrões de desempenho típicos de uma “empresa social”,

que deve adotar técnicas administrativas para garantir um maior retorno dos investimentos efetuados. (MEREGE, 1997). As ONGs competem, muitas vezes, com instituições públicas ou privadas por contratos e recursos governamentais (FERNANDES, 1994).

Um exemplo do fomento ao Terceiro Setor por iniciativas da área empresarial é a constituição de uma instituição denominada Grupo de Institutos, Fundações e Empresas (GIFE), apoiada por diversas empresas e instituições nacionais e estrangeiras, visando fomentar a formação de quadros para as ONGs. O objetivo declarado dessa organização é:

“contribuir para a formação de uma nova geração de profissionais do Terceiro Setor, comprometidos com a construção de uma sociedade mais justa e harmônica, através do exercício constante da competência administrativa e técnica, da responsabilidade e da cidadania”. (VOIGT, 1999, p. 12)

O pressuposto básico da atuação do GIFE é que o Terceiro Setor, para desempenhar a contento sua nova função, precisa reunir cada vez mais tecnologia de atuação, capacidade de gerenciamento e conhecimento em políticas sociais. Jovens universitários são recrutados nos programas desenvolvidos por essa instituição para períodos de estágio em projetos sociais, durante os quais estariam sendo capacitados para a atuação profissional em entidades do Terceiro Setor.

As facilidades oferecidas pela legislação também contribuem para a expansão do número de organizações não-governamentais. Qualquer pessoa pode fundar uma ONG, cumprindo os requisitos básicos para a constituição da entidade. Existem entidades que se dedicam ao oferecimento de suporte técnico e orientação jurídica aos que desejam iniciar uma nova instituição, como, por exemplo, o Centro de Assessoria ao Movimento Popular (CAMPO), uma das organizações pesquisadas na presente tese. Chamou a atenção uma notícia publicada nos jornais dando conta que um escultor de areia que faz ponto na praia de Copacabana, chamado Robson Bahia, está fundando uma ONG para reunir e difundir sua arte de esculpir castelos nas areias do Rio (SANTOS, 2003). Como se vê, mesmo uma pessoa supostamente sem preparo para tanto pode criar uma ONG e utiliza-la para a defesa dos mais diversos interesses os seus próprios, como certamente se configura no caso em questão.

A facilidade com que uma ONG pode ser criada e mantida, mesmo quando não atende a interesses maiores da sociedade, representa um dos aspectos que têm merecido críticas de diversos estudiosos e de parte da opinião pública. Diversos outros aspectos observados no fenômeno do crescimento dessas organizações suscitam também críticas, conforme exposto na próxima seção.

2.6 Visões Críticas das ONGs

Uma das críticas que têm sido dirigidas às ONGs e que elas se deslocam, muitas vezes, do discurso da mudança social e direitos humanos para se transformarem em instrumentos da agenda neoliberal promovida pelo poder hegemônico do eixo Europa-EUA. Ao prestar ajuda ao desenvolvimento de um país, o órgão ou entidade repassador de recursos incorpora um modelo, uma concepção de desenvolvimento, que normalmente está de acordo com as estratégias dos países doadores e não dos receptores. (MENESCAL, 1996; PRESBURGER, 1996; VILLALOBOS E ZALDIVAR, 2001).

O próprio fluxo de recursos dos países ricos para os pobres revela-se ilusório. Os países desenvolvidos transferem em média 0,35% do seu Produto Nacional Bruto para os diversos programas de cooperação com os países subdesenvolvidos. Esses, todavia, transferem aos mesmos países que os auxiliam 5% de seu PNB como pagamento de suas dívidas externas (VILLALOBOS, 2001).

Para muitos analistas, os países ricos não estão, por meio da Ajuda Oficial ao Desenvolvimento (AOD), pagando suas dívidas com relação aos países pobres. As forças sociais que governam os países do norte estão pagando, com os recursos da AOD, um multiplicador das suas próprias riquezas, reforçando, ao mesmo tempo, os instrumentos da acumulação, da concentração e do controle. As ONGs precisariam, assim, estar atentas para que não acabem se transformando em um simples instrumento de fachada, útil apenas para criar consenso e consertar algum estrago causado pelo ajuste estrutural (ONORATI, 1992).

Deve ser considerado também o fato de que a ajuda ao desenvolvimento deveria centrar-se no suporte às transformações estruturais, articulando-se com a reforma do estado e do sistema político e com a criação de estruturas econômicas competitivas. Para os críticos das ONGs o que se vê, no entanto, é a busca do arrefecimento da tensão social gerada pelos programas de ajuste estrutural, típicos do avanço do neo-liberalismo, alcançando-se apenas a satisfação de pequenas demandas da população mais afetada pelas reformas. Neste sentido, elas estariam tecendo um “amplo e sutil colchão”, capaz de amortizar os efeitos dos ajustes econômicos sobre os excluídos do modelo adotado, minando seu potencial convulsivo e evitando, assim, que se levantem para exigir seus direitos, o que iria desestabilizar o sistema (VILLALOBOS, 2001).

A forma como se dá o repasse de recursos e o conseqüente controle financeiro sobre as ONGs pode caracterizar-se, também, como uma estratégia de controle dos movimentos sociais organizados. Desde a década de 1930, as políticas regulamentadoras públicas e sociais do Brasil buscaram a institucionalização das práticas de controle sobre as relações trabalhistas, tornando, por exemplo, os sindicatos instituições semi-públicas. Isso ocorre a despeito de em uma pesquisa realizada com dirigentes de ONGs revelar que 77% dos mesmos acreditam que dentre as funções das entidades que dirigem encontra-se o fortalecimento dos movimentos sociais e o auxílio na construção da sociedade civil (NEDER, 1996).

Ao avançar na prestação de serviços públicos ao mesmo tempo em que o aparelho estatal recua nos mesmos serviços, as ONGs podem estar contribuindo para a terceirização das políticas públicas, para a apropriação da lógica e das soluções de mercado pelo poder público.

Esse movimento pode caracterizar a existência de um processo de desconstrução do Estado, o qual passa a restringir-se ao desenvolvimento de uma ação social marginal. Tal processo estaria ocasionando a individualização dos problemas sociais, que deixam de ser responsabilidade do Estado, ficando a mercê da solidariedade da sociedade civil para com aqueles que não se mostram aptos à competição no livre mercado.

Essa nova forma de gestão do social, pautada na idéia do favor e da moral, contribuiria para a descaracterização da noção de direitos e da própria cidadania. (MONTAÑO, 1999).

O entendimento dessa descaracterização tem como base a tipologia de cidadania proposta por Pedro Demo para quem existem três diferentes tipos (DEMO, 1995): i) tutelada, que é concedida de cima para baixo sem a participação efetiva da maioria da população; ii) assistida, que apesar de implicar uma maior participação política da população não vislumbra a possibilidade do sistema produtivo se comprometer com uma equalização de oportunidades e iii) emancipada, que substitui o elemento tutelar dependência pelo elemento competência para a construção de um projeto moderno e realmente humanizado de desenvolvimento.

A transferência da responsabilidade das políticas públicas do governo para a sociedade civil representa, na visão de seus críticos, um retrocesso social e político, uma vez que a cidadania passou a ser concebida como “igualdade de oportunidades”, tendo como fundamento a idéia da competência. Tal concepção teria inspiração na política neoliberal e estaria distante de uma cidadania efetiva. Como corolário dessa formulação, teria-se uma significativa transformação no tratamento das questões sociais. Estando na esfera pública, elas estariam sujeitas à influência das contradições inerentes ao conjunto das relações sociais, sendo definidas e negociadas nos espaços políticos, favorecendo-se, assim, a construção dos direitos de cidadania. Ao passar para o âmbito das ONGs, essas questões passam a ser tratadas por uma perspectiva gerencial, comprometida com parâmetros de qualidade e eficiência, ou gerida por práticas de filantropia (FERNANDEZ, 2000).

Muitas vezes as ONGs são obrigadas a respeitar a lógica e os critérios que regem a economia, sendo impulsionadas a adotar estruturas quase empresariais e a assumir um papel de eternos assistidas, sujeitas às políticas do governo (ONORATI, 1992).

Outra crítica dirigida às ONGs considera que o seu crescimento representa uma estratégia do grande capital, adotada pela Banco Mundial, entre outras instituições: o de fomentar a política neoliberal de libertar as forças do mercado das amarras do controle dos Estados dos países subdesenvolvidos no momento em que esses que começaram a passar

por processos de redemocratização. Enquanto os estados autoritário serviam aos interesses do desenvolvimento do grande capital, o Banco Mundial não se preocupou em questionar suas formas de ação marcadas pelo autoritarismo e ineficiência. Já a partir da redemocratização, quando a sociedade civil passou a pressionar o Estado para que suas ações privilegiassem o desenvolvimento social, o receituário neoliberal passou a ser visto como necessário pelos detentores do poder econômico internacional. Assim, o Estado, que já tinha sido privatizado por dentro, deveria sê-lo agora por fora, sendo reduzido à sua existência mais simples, de modo a não colocar entraves ao desenvolvimento das chamadas forças do mercado (SOUZA, 1992).

O caráter internacionalista de muitas ONGs faz com que recebam também um outro tipo de crítica, formulada por setores nacionalistas da sociedade, em especial os militares. O tenente-Coronel Nilton Cerqueira, ex-secretário de Segurança do Estado do Rio de Janeiro, publicou um artigo no Jornal do Brasil de 2 de agosto de 1996, com o título “ONGs, quem as financia?”, do qual o seguinte trecho foi destacado por Tatiana Pereira (PEREIRA, 2003,p. 47):

“Milитantes de ONGs consideram, inclusive, que estas, em realidade, ocupam o vazio deixado pela crise das ideologias. Essas organizações conspiram contra a própria existência das nações, por meio da aglutinação de movimentos de massas, abolindo os conceitos de soberania, independência e autodeterminação dos povos”.

Essa opinião, longe de ser um caso isolado, reflete o pensamento de importantes setores da sociedade. Uma das preocupações que se destacam nesse sentido refere-se às ONGs ambientalistas internacionais, ou nacionais com suporte financeiro externo, que têm atuado em lutas pela preservação de florestas e outros recursos naturais, especialmente na Amazônia. Os críticos dessas instituições consideram que esse tipo de atuação configura uma intromissão estrangeira em assuntos internos do país e levantam suspeitas sobre a seriedade do trabalho desenvolvido. Alguns afirmam que as ONGs ambientalistas são, em grande parte, entidades de fachada que buscam, na verdade, a internacionalização das riquezas naturais do país. Nas entrevistas realizadas com

formadores de opinião da sociedade carioca, relatadas no capítulo 5, foram colhidos depoimentos nessa linha de raciocínio.

A despeito das críticas aqui apresentadas, muitas ONGs têm construído uma imagem positiva na sociedade, dentre outros fatores, porque revelam-se mais eficientes na execução de políticas sociais do que outros tipos de organização, em especial as da administração pública direta. Nem sempre, todavia, é mantida uma adequada performance gerencial, devido à carência de modelos de gestão voltados para esse tipo de organização, conforme exposto na próxima seção.

2.7 Desafios Gerenciais

A presente tese não teve entre os objetivos adotados analisar as ONGs sob uma perspectiva organizacional, estudando os modelos de gestão adotados, suas características, forças e fraquezas. Há, no entanto, questões relacionadas aos modelos de gestão adotados que transcendem a simples análise gerencial. É preciso que se considere que o modelo de gestão pode revelar a prevalência de uma determinada ideologia na base das iniciativas de fundação e manutenção dessas instituições.

As ONGs possuem algumas características organizacionais que diferem substancialmente da lógica administrativa encontrada no setor privado. Não se revela recomendável, portanto, que se julgue pela ótica dos valores do setor privado a forma como as ONGs se estruturam e atuam. Revela-se desejável, ao contrário, que sejam ressaltados os procedimentos e valores peculiares das ONGs como a forma pela qual têm atuado até agora com grande sucesso (MEREGE, 1997).

Muito embora certos conhecimentos profissionais de como gerenciar possam ser transferidos das empresas para as organizações sem fins lucrativos, é preciso que se tenha especial cuidado nesta transposição. A utilização equivocada de referenciais de gestão típicos das empresas privadas, como a pressão por eficiência administrativa pode colocar em risco a preservação de algumas características próprias desse tipo de organização, as quais lhes têm reservado um papel muito especial na manutenção de

valores humanitários básicos (MEREGE, 1997). A melhor opção para aumentar a qualidade na gestão das ONGs seria, portanto, a aplicação de conhecimentos gerenciais desenvolvidos no seu próprio meio.

Um exemplo da peculiaridade da gestão de uma ONG é a necessidade de uma forma de coordenação que transcenda às formas de controle tradicional. Por definição, o Terceiro Setor não pode ser controlado centralmente, uma vez que sua força provém das bases e não dos dirigentes (FERNANDES, 1994).

As potencialidades das ONGs são bem conhecidas: elas são capazes de atingir populações empobrecidas, fornecendo-lhes serviços a baixo custo. Em virtude de seu tamanho reduzido e da flexibilidade administrativa, podem fazer experiências com novas tecnologias que se revelem mais apropriadas às peculiaridades das populações assistidas. Possuem, ainda, facilidade para formar redes com diversas organizações em torno de pontos de vista comuns ou de questões políticas. Por outro lado, muitas vezes, essas organizações carecem de especialização técnica e suas abordagens em pequena escala podem limitar sua capacidade de reproduzir os êxitos locais em escalas maiores. Diversas ONGs ainda se prendem ao local e ao imediato, ao invés de focalizar sua ação no favorecimento dos problemas de longo prazo, no desenvolvimento social. Muitas sofrem, também de dificuldades organizacionais (BRODHEAD, 1992).

Outra característica atribuída às ONGs é sua facilidade para constituir redes organizacionais interligadas e flexíveis, com inter-conectividade e sobreposição e relações muitas vezes pautadas pela informalidade (GARRISON, 2000). A aplicação do modelo de organizações em rede revela-se especialmente pertinente para as organizações do Terceiro Setor. Os movimentos sociais tendem, muitas vezes, a ser locais, com objetivo único e efêmero, restritos, não raro, a um brilho momentâneo que logo se dissipa. A lógica de redes facilita a estruturação de processos não-estruturados, preservando-se, porém, a flexibilidade, necessária para a manutenção da capacidade criativa e adaptativa, desejável sobremaneira às organizações que pretendem enfrentar questões complexas como são as demandas sociais abraçadas pelo Terceiro Setor (CASTELLS, 2001).

A capacidade de articulação proporciona às ONGs, dentre outras vantagens, uma maior facilidade para alcançar uma presença significativa no cenário das políticas públicas. Assim, mesmo pequenas organizações privadas podem tornar-se formuladoras de políticas públicas alternativas, desempenhando, ainda, um papel de fiscalizadoras da ação governamental e de defensoras do conceito de *accountability* dos governantes (GARRISON, 2000)

As crescentes demandas sociais, somadas à credibilidade conquistada junto a agências de cooperação que passaram a lhes repassar significativos recursos, fizeram com que as ONGs tivessem que enfrentar, a partir da década de 1990, alguns desafios (FEICHAS, 1995):

- Passar do micro ao macro, não limitando suas ações a microregiões, passando a contribuir para o desenvolvimento econômico e social de forma mais ampla;
- Passar da lógica da gestão privada para um modelo mais característico do setor público, devendo atuar de forma transparente, tornando público o que são, pelo que lutam, o que propõem e como têm empregado os recursos que recebem;
- Passar da resistência à proposta, ou seja, de uma ação contra o Estado e à margem do mercado a uma ação participante.

Como resposta a esses novos desafios, foi identificada uma mudança no comportamento das ONGs, em um levantamento realizado pela ABONG em 1998. Essa pesquisa revelou a aquisição de uma visão menos restrita aos problemas locais. Ainda que tenham um forte caráter regional, um grande número de organizações também se propõe a ter estratégias de intervenção nacional. Na pesquisa em questão, 46,2% das ONGs mantinham uma agenda nacional, enquanto 50% mantinham um escopo estadual de atuação (GARRISON, 2000).

Essas mudanças trazem consigo, evidentemente, a necessidade de uma profunda reformulação no modelo gerencial das organizações que, muitas vezes, surgem com formas simples e amadorísticas de gestão.

As entrevistas realizadas com dirigentes das ONGs que compuseram a amostra da pesquisa de campo demonstraram que em muitas organizações a adequação do modelo de gestão aos propósitos perseguidos nem sempre é tranqüila. Conforme exposto no capítulo 7, uma das principais forças restritivas aos trabalhos desenvolvidos tem sido a gestão administrativa, que parece não acompanhar o dinamismo dos trabalhos promovidos e se revela, em muito casos, incapaz de dar respostas adequadas às dificuldades atualmente enfrentadas. A maior profissionalização da gestão e a adoção de parâmetros claros de avaliação e controle dos projetos institucionais, hoje exigidas pela maioria das entidades financiadoras, têm representado dificuldades para várias ONGs.

É certo que já foram desenvolvidos esforços significativos para a construção de um arcabouço teórico sobre a gestão das ONGs. Na Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas (EBAPE) e na Escola de Administração de Empresas de São Paulo (EAESP), ambas da Fundação Getúlio Vargas, grupos de pesquisa produziram alguns importantes subsídios para esses estudos, sob a coordenação, respectivamente, dos professores Fernando Guilherme Tenório e Luiz Carlos Merege. Cursos de pós-graduação em gestão de entidades do Terceiro Setor têm sido oferecidos por diversas instituições de ensino. Alguns currículos da graduação em administração também já contemplam disciplinas sobre o tema.

A tabela 3 demonstra como é ainda bastante modesta a produção acadêmica a respeito de modelos gerenciais para ONGs, revelando o pequeno número de trabalhos apresentados no principal congresso de Administração brasileiro, o Encontro da Associação Nacional dos Cursos de Pós-Graduação em Administração (ENANPAD) nos últimos anos. Além daqueles específicos sobre ONGs foram incluídos também os que tratam do Terceiro Setor, uma vez que as organizações não-governamentais nele se inserem (AGUIAR, 2004; ANPAD; 2004).

Tabela 3
Artigos sobre ONGs e Terceiro Setor apresentados nos ENANPADs,
área de Teoria das Organizações

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
ONGs	2	1	1	0	0	3	1	2
Terceiro Setor	1	0	1	1	1	1	3	0
Total	3	1	2	1	1	4	4	2

Fonte: Adaptado de Aguiar, 2004, p. 26.

Percebe-se, no entanto, que se faz ainda necessária uma maior incorporação das contribuições já disponibilizadas pelas ONGs. Enquanto algumas entidades pesquisadas destacaram-se por possuírem uma clara consciência da importância da gestão administrativa e por terem logrado êxito na construção de modelos de gestão que atendam as suas peculiaridades, outras continuam com grandes dificuldades nessa área. Além de práticas que revelam amadorismo e baixo índice de profissionalização, há, em alguns casos, a importação de modelos empresariais que em parte podem ser benéficos mas que em alguns aspectos distanciam-se muito das características e necessidades de uma organização não-governamental.

O presente capítulo trouxe um levantamento de diversos conceitos sobre ONGs, os quais revelam não apenas a polissemia desse termo, como também as divergências que são observadas entre os estudiosos a respeito da natureza e do papel que deve ser desempenhado por essas organizações. As críticas formuladas por diversos estudiosos, aqui destacadas, revelam o quão polêmica tem sido a atuação das ONGs brasileiras. A importância da construção e difusão de modelos de gestão adequados às necessidades e características de uma ONG está também evidenciada.

No próximo capítulo são apresentados dados que revelam de forma ainda mais clara a complexidade encontrada na gestão das ONGs, em função da legislação brasileira aplicável, repleta de lacunas; dos tipos de relacionamento estabelecidos com o Estado e dos desvios que têm sido verificados em muitas organizações.

3 ASPECTOS LEGAIS; RELACIONAMENTO COM O ESTADO E DESVIOS DE FINALIDADE DAS ONGS

Neste capítulo é apresentado um resumo da legislação aplicável às ONGs, destacando-se suas lacunas e algumas iniciativas que foram propostas para uma maior regulamentação do setor. Está também abordado o relacionamento mantido por essas organizações com o Estado brasileiro, que se revela bastante polêmico. São apresentadas ainda diversas evidências de fraudes e irregularidades, que maculam a imagem de socialmente corretas que muitos dirigentes e defensores das ONGs tentam difundir e reforçam a necessidade de uma maior fiscalização sobre os trabalhos desenvolvidos e, em especial, os recursos recebidos.

Conforme destacado, não existe na legislação brasileira o conceito de ONG. Todas as instituições assim denominadas são legalmente reconhecidas como entidades de natureza privada sem fins lucrativos, podendo ser associações ou fundações. Essas organizações podem pleitear a obtenção de determinados títulos ou qualificações, como o título de utilidade pública ou a qualificação como organização da sociedade civil de interesse público. No entanto, sob o aspecto jurídico, a característica básica da entidade é ser associação ou fundação.

O novo Código Civil, de 2003, prevê em seu art. 44, que pessoas jurídicas de direito privado podem assumir a forma por associações, sociedades e fundações. As sociedades são, em geral, instituídas com finalidades de lucro, não servindo, assim, para enquadrar as ONGs. Dessa forma, entidades do Terceiro Setor se constituem como associações ou fundações.

O Código Civil determina nos artigos 53 e 61 que as associações são constituídas pela união de pessoas que se organizam para fins não econômicos. As fundações, por sua vez, são tratadas entre os artigos 62 e 69 do referido Código. A criação

de uma fundação requer, conforme o artigo 62 determina, que instituidor faça, por escritura pública ou testamento, dotação especial de bens livres, especificando o fim para o qual se destina, e declarando, se quiser, a maneira de administrá-la. Uma fundação pode ser constituída para fins religiosos, morais, culturais ou assistenciais.

As fundações são originadas, portanto, de iniciativas de pessoas determinadas – os instituidores, a quem cabe o aporte inicial de recursos e é dado, em contrapartida o poder de limitar a destinação dos recursos doados e determinar a forma como serão geridos. A adoção dessa configuração jurídica proporciona, assim, uma maior segurança aos fundadores em relação aos rumos futuros que serão tomados pela organização. Por outro lado, os limites estabelecidos podem se constituir em óbices ao alcance dos objetivos desejados em determinadas circunstâncias, dada a pouca flexibilidade que caracteriza a gestão dos recursos fundacionais. Deve também ser considerado que a legislação prevê uma fiscalização constante sobre as fundações, que prestam contas ao Ministério Público.

As associações representam o modelo adotado pela maior parte das ONGs, em função da maior flexibilidade que oferece. A constituição desse tipo de organização não depende de aporte inicial de recursos, o que facilita sua abertura. Os grupos que vierem a compor as futuras diretorias e assembléias de cada associação terão também plena liberdade para alterar os propósitos inicialmente assumidos, bastando para isso que sejam aprovados novos estatutos. Outra diferença em relação às fundações é que não cabe ao Ministério Público o acompanhamento regular das associações.

A primeira dessas denominações surge com a Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998 (Anexo III), que dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado como Organizações Sociais (OS). Esse dispositivo legal decorreu da proposta de Reforma do Estado do governo Fernando Henrique Cardoso, que é abordada no terceiro item do presente capítulo. O Art. 1º dessa lei destaca que: “[...] poderá qualificar como organizações sociais pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujas atividades sejam dirigidas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde [...]”.

As organizações sociais podem ser entendidas como entidades de direito privado que celebram com o governo um contrato de gestão para prestação de serviços públicos. Suas atividades são controladas de forma mista pelo Estado, que pode financiá-las por meio de dotações orçamentárias e participa da nomeação dos membros dos conselhos de administração e pelo mercado, uma vez que estão submetidas à concorrência de outras instituições que prestam serviços similares, não possuindo monopólio em suas respectivas áreas.

A segunda denominação surge com a Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999 (Anexo IV), que dispõe sobre a qualificação como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) e institui e disciplina o Termo de Parceria, dentre outras providências. Para a qualificação como OSCIP, as entidades devem ser caracterizadas como pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, e possuir objetivos sociais e normas estatutárias que atendam aos requisitos instituídos pelo referido dispositivo legal.

No entanto, independente de assumirem a entidade de Organização Social ou de OSCIP, juridicamente as ONGs serão sempre fundações ou associações, conforme destacado. Há, no entanto, uma proposta sendo discutida no Congresso visando o estabelecimento de um cadastro de ONGs, que pretende estabelecer mais claramente o conceito legal desse tipo de organização, conforme exposto na próxima seção.

3.1 O Projeto de Lei de Regulamentação das ONGs.

A falta de um marco legal para as ONGs suscitou uma iniciativa voltada para sua demarcação. Encontra-se em tramitação na Câmara dos Deputados uma proposta de criação de um cadastro de ONGs, que seria administrado pelo Ministério da Justiça. Trata-se do Projeto de Lei – PL nº 3877/2004, aprovado pelo Senado Federal como Projeto de Lei nº 07 de 2003. Foram apensados a esse Projeto outras duas iniciativas com propósito semelhante: o PL 2312/2003 e o PL 3841/2004. No cabeçalho do referido Projeto está escrito que ele “Dispõe sobre o registro, fiscalização e controle das Organizações Não-Governamentais e dá outras providências”. (BRASIL, 2004).

Essa proposta demonstra a consciência, já assumida por parte dos líderes políticos, de que se faz necessário um maior controle sobre as ONGs, uma definição mais clara de quais entidades podem ser assim denominadas e o estabelecimento de parâmetros para sua atuação e seu relacionamento com o governo. O texto do Projeto revela-se, todavia, insuficiente para o alcance desses objetivos.

Um dos problemas verificados no texto, inserido no Anexo V da presente tese, é a falta de definição clara do que seja uma organização não-governamental. No artigo 1º, é utilizada apenas a expressão “entidades de direito privado, sem fins lucrativos”, sem qualquer referência à palavra ONG. Já o artigo 2º diz que:

“As Organizações Não-Governamentais (ONGs) prestarão contas anualmente dos recursos recebidos por intermédio de convênios ou subvenções de origem pública ou privada, inclusive doações, ao Ministério Público, independentemente da prestação de contas aos respectivos doadores”.

Como se percebe, dúvidas podem ser suscitadas pelo texto do Projeto. Todas as entidades sem fins lucrativos que cumprirem o disposto no artigo 2º poderão se denominar ONG? Uma ONG típica, caso opte por não se cadastrar e não utilize mais essa denominação está dispensada da obrigação de prestar contas ao Ministério Público?

O artigo 3º parece responder à segunda questão aqui formulada:

“Fica criado o Cadastro Nacional de Organizações Não-Governamentais (CNO), administrado pelo Ministério da Justiça, no qual serão inscritas todas as Organizações Não-Governamentais (ONGs) atuantes, a qualquer título, no País”.

Permanece, todavia, a dúvida em relação às entidades que serão consideradas ONGs, uma vez que os critérios de enquadramento não estão definidos.

O 1º parágrafo desse artigo revela o desejo do legislador de impor um significativo controle sobre as ONGs, indo além da simples prestação de contas dos recursos financeiros recebidos:

“Por ocasião da inscrição de que trata o caput deste artigo, a Organização Não-Governamental (ONG) prestará esclarecimentos sobre suas fontes de recursos, linhas de ação, tipos de atividades, de qualquer natureza, que pretenda

realizar no Brasil, o modo de utilização de seus recursos, a política de contratação de pessoal, os nomes e qualificação de seus dirigentes e representantes e quaisquer outras informações que sejam consideradas relevantes para a avaliação de seus objetivos”.

Nota-se, no entanto, uma inconsistência básica nas disposições aqui elencadas. O texto do parágrafo 1º, aqui reproduzido, menciona a existência de uma avaliação dos objetivos. O Projeto não diz, no entanto, quem avaliará, com base em que parâmetros o fará e nem quais as conseqüências que serão sofridas pelas entidades que não atendam aos padrões avaliados.

O Artigo 4º prevê que somente as ONGs que se registrarem no Cadastro poderão receber recursos públicos ou verbas de entidades privadas doadas com a utilização de renúncia fiscal por parte do governo. Para fazer jus a esses recursos, além de cadastrar-se a entidade deverá ser qualificada como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP, ou possuir título de entidade filantrópica. Essas restrições deverão atingir um significativo número de ONGs. Conforme será apresentado no capítulo 7, uma percentual significativo das entidades pesquisadas não possui título de filantropia nem a condição de OSCIP.

O Artigo 5º determina que: “Fica condicionada a prévia autorização do Ministério da Justiça, conforme dispuser regulamento, o desenvolvimento de atividades no País por parte de Organizações Não-Governamentais (ONGs) estrangeiras”. Nota-se aí uma provável manifestação do pensamento encontrado em algumas lideranças políticas e formadores de opinião da sociedade de que há ONGs estrangeiras que ameaçam a soberania nacional. Na sexta seção do capítulo anterior foram apresentadas outras informações sobre esse pensamento.

Como se percebe, a operacionalização desse cadastro, caso o Projeto em foco seja aprovado, ficará na dependência da edição de leis complementares que preencham as lacunas aqui apontadas.

Além das inconsistências que apresenta, o Projeto também sofre resistências de, pelo menos, uma entidade representativa das ONGs, conforme exposto na próxima seção.

3.2 A Posição Defendida pela ABONG

A ABONG foi uma das primeiras entidades a pressionar o governo para que tivesse uma regulamentação, um marco legal para as ONGs, em um processo de muita crítica ao Comunidade Solidária, conforme informado por Tatiana Damer, dirigente entrevistada. Na época, o Fernando Henrique chamou em um discurso as ONGs de “neo-governamentais”, o que, na percepção de Tatiana, representa um ato falho. Várias pessoas dentro da ABONG questionaram o modelo de relacionamento com o Governo em que as entidades são usadas para distribuir recursos públicos sem uma política estabelecida, sem uma regulação adequada.

Ao tempo em que deseja uma regulamentação mais clara, a entidade tem rechaçado algumas iniciativas que poderiam representar um embrião de uma definição mais clara do que seja uma ONG. Um exemplo é a Lei das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs). No início dos trabalhos que resultaram na promulgação da Lei que criou essa nova configuração legal, a entidade participou ativamente. Após cerca de 5 anos de discussão, todavia, chegou-se a um resultado não aceito pela Associação. Tatiana afirmou que a entidade considera essa legislação como mais uma lei que se restringe a trabalhar os termos de parceria e a relação do Estado, não definindo o marco legal: *“O que a gente queria era muito diferente disso: uma lei que viabiliza termos de parceria para terceirizar a execução de políticas públicas”*.

A ABONG desestimula os filiados a se transformarem em OSCIP. Ao optar por essa configuração a entidade pode agilizar a participação em projetos que o Governo implementa, seguindo basicamente a ótica do Banco Mundial. Tal lógica, no entanto, preconiza as parcerias na execução de políticas públicas, o que acaba por gerar um esvaziamento das funções do Estado, além de prejudicar os mecanismos de controle social sobre como são utilizados os recursos públicos. A entidade está, segundo informou sua Diretora, se mobilizando para tentar reverter o modelo criado por essa legislação.

Outra iniciativa que tem sido combatida pela ABONG é a criação de um cadastro nacional de ONGs, anteriormente citada. A Associação teme, conforme publicado

em seu *site*, que a criação de mais um cadastro, poderá ao invés de atender ao interesse público, proporcionando um maior conhecimento do universo das ONGs, acaba por criar uma duplicidade de obrigações e burocracias desnecessárias, em um contexto de inúmeros cadastros que não se comunicam. O problema não seria a falta de informações prestadas pelas associações e fundações, mas sim a falta de interesse do poder público em utilizar e sistematizar os dados disponíveis (ABONG, 2004 d).

A oposição ao Projeto que institui o cadastro pode, todavia, surgir em decorrência de outros motivos não explicitados no *site* da ABONG. Uma das prováveis fontes de insatisfação está no excessivo controle imposto às entidades cadastradas. Conforme exposto no item anterior do presente capítulo, o Projeto prevê não apenas o controle de aspectos financeiros como também dos objetivos perseguidos, das linhas de ação assumidas e até da política de contratação de pessoal adotada. Esse tipo de controle contraria claramente os princípios defendidos pela Associação, que defende a não intervenção estatal sobre as organizações não-governamentais.

Outro possível motivo da oposição ao Projeto é a restrição de acesso a recursos públicos, diretos ou indiretos, obtidos via renúncia fiscal, às instituições que se transformarem em OSCIP ou que possuam certificado de instituição filantrópica. Conforme anteriormente exposto, a ABONG é contra a lei das OSCIPs e desestimula suas filiadas a adquirirem essa condição. Quanto ao certificado de filantropia, as condições para sua concessão são cada vez mais rígidas, fazendo com que muitas organizações não consigam obtê-lo. Como um percentual significativo das entidades pesquisadas revelou não se enquadrar em nenhum desses dois critérios, elas seriam diretamente prejudicadas com a aprovação da lei em questão. Deve ser ressaltado que a ABONG, a despeito de preconizar a independência das ONGs em relação ao governo, defende a celebração de parcerias com repasse de recursos públicos. Recursos esses que, por sinal, representam uma fatia cada vez maior do orçamento das filiadas à essa Associação, de acordo com os dados da Tabela 4.1, apresentada no próximo item do presente capítulo.

Cabe ressaltar que a ABONG possui uma proposta própria para o estabelecimento de um marco legal para as ONGs. Essa proposta, que constitui o Anexo VI da presente tese, contempla, dentre outros, os seguintes princípios (ABONG, 2004 b):

“A ABONG quer uma legislação que regule de forma abrangente todas as entidades sem fins lucrativos que atuam no campo social, incluindo as entidades filantrópicas de saúde, educação e assistência social”.

Nota-se nesse texto uma incoerência com o objetivo proposto de definição de um marco legal para as ONGs. De acordo com a visão defendida pela maioria dos autores e pela própria ABONG, as entidades filantrópicas não são ONGs. A prevalecer esse princípio aqui exposto, até as universidades privadas que detém o título de entidades filantrópicas, seriam niveladas às ONGs.

Em outro trecho, o documento em apreço afirma que: “A legislação deve prever os casos de atuação complementar e/ou delegação pelo Estado de alguma(s) das suas atribuições a organizações da sociedade civil sem fins lucrativos”. Esse princípio contraria outra posição assumida pela instituição, a rejeição à terceirização pelas ONGs de atividades que cabem ao Estado, conforme exposto por sua Diretora Regional em entrevista ao pesquisador.

A ABONG defende ainda a criação de uma tipologia da ação das organizações da sociedade civil de acordo com a natureza de sua intervenção, tais como: prestação de serviços assistenciais, promoção e defesa de direitos, elaboração de propostas alternativas de desenvolvimento e ações emergenciais. Para cada tipo de entidade deveriam ser estabelecidas regras diferenciadas para o acesso a recursos públicos. Mais uma vez causa estranheza a proposição apresentada. Não seria a natureza da instituição mais relevante do que sua área de atuação na definição das condições para a obtenção de recursos públicos? Será que, por exemplo, uma fundação mantida por uma empresa privada e uma entidade comunitária que possuam o mesmo escopo de atuação devem receber tratamento igual em relação ao repasse de verbas governamentais?

3.3 Relações das ONGs com o Estado

Uma das razões que têm fomentado as discussões sobre o estabelecimento de uma legislação mais clara sobre as ONGs é a necessidade, percebida por diversos analistas, de uma maior regulamentação e controle sobre as relações entre as ONGs e o Estado.

Teoricamente, as ONGs seriam organizações autônomas, sem vínculos com o governo, voltadas para o atendimento das necessidades de organizações de base popular, complementando a ação do Estado. Na prática, porém, tanto a autonomia quanto a ação complementar têm sido fortemente contestadas.

Diversos estudos têm relacionado o crescimento das ONGs não apenas como consequência, mas também como reforçador do encolhimento do Estado. Nesta perspectiva, coincidem no tempo o esgotamento do modelo conhecido como *Welfare State*, ou Estado do Bem-Estar Social, o fim do longo ciclo expansivo do capitalismo e uma profunda crise de representação tanto do Estado quanto dos partidos e organizações sociais. O Estado deixou de ser visto como solução, de acordo com essa lógica, para se transformar em parte do problema (GONÇALVES, 1996).

É certo, porém, que as relações entre as ONGs e o poder público começaram bem antes do fortalecimento da concepção de Estado mínimo que tem sido largamente difundida atualmente.

O período do primeiro governo de Getúlio Vargas marcou a consolidação do modo de produção capitalista no Brasil. Verificou-se, na ocasião, um rápido processo de crescimento das cidades, com a formação de um proletariado urbano capaz de mobilizar-se e lutar pela aquisição de condições mais dignas de vida. O fluxo contínuo para os grandes centros de populações não adaptadas às condições de vida e trabalho urbanas e industriais alterou substancialmente a composição política e social do país. A incorporação dessas novas camadas populares, que poderia representar uma ameaça ao sistema estabelecido, acabou por ser canalizada para o fortalecimento desse próprio sistema, por meio das estruturas corporativistas. O Estado provedor e fortemente regulador da vida social serviu

para neutralizar os componentes autônomos e revolucionários encontrados no contexto social e político da ocasião (IANAMOTO e CARVALHO, 1991).

As pressões políticas decorrentes da urbanização levaram Vargas a buscar o oferecimento de respostas às carências sociais e trabalhistas. Surgem, então, nos anos 1940, as primeiras grandes instituições e as primeiras políticas significativas de assistência social. Mais do que simplesmente fortalecer as práticas assistenciais, a postura adotada pelo governo de Getúlio instaurou uma concepção de cidadania regulada pelo Estado. Essa concepção contempla uma suspeita a respeito da capacidade dos próprios atores da sociedade civil organizarem-se de forma autônoma em entidades promotoras de seus interesses (PEREIRA, 2003).

A deposição de Vargas, em 1946, não trouxe mudanças significativas nas políticas de relacionamento do Estado com a sociedade. Os governos que o sucederam, de contornos populistas, procuraram manter a concepção vigente de tutela estatal sobre os sindicatos e de forte controle e influência do Estado nas organizações civis de forma geral. Apesar de ter sido supostamente restabelecido na ocasião o sistema democrático de governo, observou-se a consolidação de um sistema no qual a presença do Estado continuava preponderante na área social.

No período conhecido como do Estado desenvolvimentista (1950 a 1980), surgiram um conjunto de políticas econômico-produtivas que, antes de reforçar a polarização entre os interesses privados/estatais (mercado/estado) justamente promoviam seu mutualismo (NEDER, 1996).

Em outros países, também se verificou nesse mesmo período o fortalecimento dos laços entre Estado e ONGs. Já em 1962, o governo alemão começou no Ministério da Cooperação Econômica e Desenvolvimento, criado naquele ano, a repassar subsídios para as chamadas “organizações não estatais” (MENESCAL, 1996). Os recursos estatais têm representado, por sinal, um percentual crescente do total de recursos captados, passando da média de 10% do orçamento das ONGs na década de 1970 para 50% em meados da década de 1990 (GONÇALVES, 1996). Com isso, o Estado tem criado dependência das ONGs para manter a oferta de alguns serviços necessários ao bem estar da população,

especialmente das parcelas mais empobrecidas e essas, por sua vez, dependem das verbas estatais para o custeio de seus programas.

Diversos autores julgam, porém, que o autoritarismo que se estabeleceu no país após o golpe militar de 1964 foi o principal fator indutor do aparecimento das ONGs. O bloqueio da política teria sido compensado, de acordo com esse entendimento, pela abertura de espaços de atuação a nível local, em meio à sociedade civil, com projetos de curto alcance ou de pouca visibilidade. Diante das restrições impostas aos partidos e sindicatos, a militância de oposição percebia nas ONGs uma forma de canalizar seu trabalho de resistência democrática. Dois desafios básicos teriam se colocado para as ONGs no final desse período: reconhecer seu papel de ator próprio e não apenas de serviço aos movimentos antes reprimidos pela ditadura e intervir de forma crescente nas políticas públicas, participando da formulação de novas concepções de desenvolvimento, sem abandonar o nível micro e localizado de suas intervenções (VIANA, 1997).

No entendimento de alguns estudiosos, a participação das ONGs nas atividades governamentais no Brasil divide-se em três distintos períodos: Durante os governos militares, mantiveram-se independentes do Estado, limitando-se a um trabalho de base. Nessa época, o compromisso fundamental era com o fortalecimento da sociedade civil. No processo de redemocratização passaram a atuar principalmente no apoio aos movimentos sociais e demais atores sociais, buscando o estabelecimento de controle dos recursos públicos e das políticas sociais. A partir da década de 1990, passaram a atuar como parceiras do poder público no enfrentamento dos diversos problemas sociais (SCHERER, 1994).

O fato é que as ONGs se comportam como provedoras de bens coletivos, buscando suprir demandas da sociedade quando o estado se mostra incompetente para fazê-lo. Em alguns países africanos, onde o Estado não apresenta condições de garantir o abastecimento básico da sociedade, chega a ser utilizada a denominação de “governos privados” (MENESCAL, 1996). O Presidente Fernando Henrique Cardoso certa vez, ministrando uma conferência, disse, por engano, “organizações *neo-governamentais*”,

corrigindo-se em seguida. Mais do que um simples lapso de linguagem, esse pode ter sido um ato falho significativo, na opinião de alguns analistas (PRESSBURGER, 1996).

As próprias associações de moradores que estiveram fortemente relacionadas à expansão do Terceiro Setor brasileiro na década de 1970, sofreram em algumas situações um desvirtuamento de seus objetivos e formas de atuação. Tais associações deveriam cumprir uma função mediadora junto aos órgãos locais de governo. Em meio a toda sorte de carências e tendo um Estado distante, foram, porém, impulsionadas a assumir, em algumas regiões, funções complexas de administração local (FERNANDES, 1994).

O tipo de relacionamento mantido pelas ONGs com o governo atualmente observado consolidou-se a partir do governo Fernando Henrique Cardoso. Até o governo Collor, as ONGs brasileiras mantinham, em sua maioria, um posicionamento contrário ao Estado, que consideravam autoritário. Em seminário realizado em 1992, Herbert de Souza, o Betinho, afirmou que os dirigentes das ONGs sabiam que o Brasil da época era fruto muito mais das forças de um mercado que se apropriou e privatizou o Estado, eliminando sua dimensão social e democrática. O país era, de acordo com essa visão, o que o mercado fez dele. Betinho ressaltou, no entanto, que se as ONGs não se sentiam bem na relação com o Estado era devido ao caráter autoritário e anti-social por ele assumido. Não desejavam, porém, sua eliminação ou substituição por outras forças e sim a sua transformação e democratização.

A relação com o mercado também não era confortável, pois este era considerado excludente, individualista, insensível aos princípios democráticos e humanitários que deveriam iluminar a construção de uma nova sociedade. As ONGs, por não aderirem à ética e à ótica do mercado, têm uma visão e uma crítica do Estado radicalmente diferente daquela realizada pelos defensores do neoliberalismo. O desejo da maioria das ONGs seria, assim, democratizar o mercado, erradicando a onipotência do capital e submetendo-o ao controle da sociedade e o Estado, desprivatizando-o e restabelecendo seu caráter público (SOUZA, 1992).

No período do Governo Fernando Henrique Cardoso, a relação das ONGs brasileiras com o Estado modificou-se sensivelmente. As mudanças então verificadas

conduziram, na percepção de Sérgio Hadad, presidente da ABONG, a um significativo crescimento do chamado Terceiro Setor. Hadad ressalva, no entanto, que é preciso que as ONGs mantenham uma postura independente em relação ao Estado. Para ele, as entidades que se vêem como um braço do Estado deixam de cumprir o papel de crítica ao poder público que deveriam desempenhar.

Dentre as medidas tomadas nesse período destaca-se a publicação da Lei 9790/99, anteriormente referenciada, que define parâmetros para repasse de verbas públicas às OSCIPs. Essa lei visou facilitar o repasse de recursos e a celebração de convênios, substituindo o controle burocrático pela avaliação do desempenho dos projetos em relação aos benefícios produzidos para a população. Flexibilidade e desregulamentação seriam qualidades almejadas pelos artífices dessa lei, de modo a favorecer a ampliação das alianças entre o governo e as ONGs. Outras implicações a respeito dessa legislação serão apresentadas no capítulo 7, que apresenta as ONGs estudadas na presente pesquisa.

As ONGs que antes exerciam papel de pressão e reivindicação junto ao Estado foram chamadas, pelo governo FHC, a assumirem sua “responsabilidade social” com os menos favorecidos, atuando como parceiras das ações governamentais. A própria ABONG defende que o papel das ONGs deve incluir tanto a “denúncia” no que se refere à precariedade das formas de enfrentamento da questão social pelo Estado quanto o “anúncio” do que pode ser feito, por meio do desenvolvimento de experiências que possam ser absorvidas e adotadas pelo Estado, o qual seria capaz de universalizar o acesso a esses serviços (FERNANDEZ, 2000).

O perigo está em que, ao fundir-se com o setor público, as ONGs podem perder autonomia e independência, comprometendo, assim, sua capacidade reivindicatória. As ONGs deveriam representar instâncias diferenciadas, dando contribuições, apresentando propostas e influenciando positivamente as políticas governamentais sem, contudo, criar relações negativas de dependência e sem privatizar ações típicas do Estado.

O Governo de Luís Inácio Lula da Silva não apresentou, até o fechamento deste texto (janeiro de 2005), nenhuma medida concreta que caracterize uma reorientação do relacionamento do Estado com as ONGs ou do marco legal dessas organizações. O

presidente, ao contrário, destacou em seu discurso de posse que deseja a participação das ONGs no combate às desigualdades sociais. Acostumado a lidar com o trabalho voluntário, comum entre os militantes do PT em tarefas do partido, Lula sinalizou que percebe nas ONGs um meio de “acender o espírito da coletividade, para que, em grupo, as pessoas possam fazer a sua parte pelo bem do país” (LYRA, 2003, p. 2).

Notam-se nas forças políticas que assumiram o poder com a eleição de Lula características muito diversas no que tange ao pensamento sobre as relações do setor público com o chamado Terceiro Setor.

De um lado, o grupo que costuma ser chamado do “núcleo duro do governo¹”, constituído pelos ministros Antônio Palocci, Luiz Gushinken, Luiz Dulci e José Dirceu, demonstra grande abertura à celebração de parcerias, não só com o terceiro como também com o segundo setor. A proposta das parcerias público-privadas, atualmente em discussão no Congresso, revela a disponibilidade desse grupo em não só manter como ampliar a privatização da execução de políticas públicas. Nesse contexto, as ONGs podem não apenas manter como também ampliar seu relacionamento com o governo. Por outro lado, parte da base partidária do Partido dos Trabalhadores – PT, constituída por sindicalistas e lideranças historicamente alinhadas com o pensamento de esquerda, revela grande resistência à idéia das parcerias, principalmente com empresas privadas, mas também com organizações não-governamentais.

Até este início de 2005 tem prevalecido no comando das políticas governamentais a força do “núcleo duro”, não havendo sinais de mudança nas correlações de força. Persistindo essa situação, a tendência é que o modelo criado no governo anterior se consolide, fortalecendo-se, portanto, a parceria entre o governo e as ONGs.

Um dos aspectos que tem merecido críticas no relacionamento das ONGs com o Estado é o significativo repasse de recursos públicos que tem sido feito em favor dessas instituições. Na verdade, desde o surgimento das primeiras ONGs, o Estado tem se feito

¹ A expressão “núcleo duro” foi consagrada pela imprensa, referindo-se ao grupo de ministros mais próximos do atual presidente, que partilham com maior frequência das decisões por ele tomadas.

presente como um dos principais, senão o maior provedor. Conforme uma das teorias já expostas, o surgimento desse tipo de organização está relacionado, dentre outros fatores, ao desejo dos governos europeus, no pós-guerra, de viabilizar o aporte de recursos para suas ex-colônias. Naquela época, no entanto, havia uma diferença fundamental em relação ao atual cenário: as ONGs caracterizavam-se como entidades doadoras de recursos e não receptoras. Há estudiosos que defendem que esse novo *status* não faz sentido, que representa um completo desvirtuamento no papel das ONGs (PRESSBURGER, 1996). Alguns estudiosos afirmam, com ironia, que “para onde se movimenta o dinheiro público, nesta direção nascem as ONGs” (VILLALOBOS, 2001, p. 25).

O fato é que o Estado revela-se um importante financiador das atividades desenvolvidas pelas ONGs brasileiras, de acordo com pesquisa realizada pela ABONG, que apresentou os dados a respeito das fontes de recursos utilizadas revelados na Tabela 4:

Tabela 4
Fontes de Recursos das ONGs Filiadas à ABONG
Percentuais em 1993 e em 2000

Fontes de Recursos	% em 1993	% em 2000
Agências internacionais de cooperação	75,9	50,61
Órgãos governamentais federais	---	7,50
Órgãos governamentais estaduais	3,20	5,93
Órgãos governamentais municipais	---	5,03
Empresas, fundações ou institutos empresariais	1,80	4,19
Outras fontes de financiamento	5,00	3,99
Comercialização de produtos e serviços	6,90	3,83
Agências multilaterais e bilaterais	7,00	2,40
Contribuições associativas	---	1,77
Valores não especificados por fonte	---	14,74

Fonte: ABONG, 2004, p. 125.

A Tabela 4 revela a notável evolução ocorrida na participação de recursos públicos na composição orçamentária das organizações filiadas à ABONG entre os anos de 1993 e 2000. Como se vê, no primeiro levantamento efetuado os recursos provenientes de

órgãos governamentais estaduais representavam apenas 3,2% do total, enquanto que os oriundos de órgãos federais e municipais nem apareciam, sendo provavelmente computados na rubrica “outras fontes de recurso”, dada a sua pouca significância. Já em 2000, os recursos provenientes dos três níveis de governo somaram mais de 18%, passando a ocupar o segundo lugar em termos de importância no cômputo geral. Esses dados comprovam a evolução do relacionamento do governo com as ONGs ocorrida no período do Governo FHC, conforme destacado no item anterior do presente capítulo. Nota-se, também, uma significativa redução dos recursos provenientes do exterior, seja das agências internacionais de cooperação (ONGs internacionais), seja das agências multilaterais e bilaterais (agências ligadas a governos). Essa redução sinaliza a dificuldade crescente que vem sendo enfrentada para captação de recursos no exterior, que foi objeto de comentários por parte dos dirigentes das ONGs pesquisadas na presente tese, conforme revelado nos capítulos 6 e 7.

Essa forte dependência dos recursos estatais já tinha ficado evidente em 1998, em outro estudo também promovido pela ABONG, no qual 47,2% das organizações consultadas revelaram receber verbas do governo, sendo que 10,6% dessas atribuíam mais de 50% de seus orçamentos a fontes governamentais (GARRISON, 2000)

A transferência de recursos públicos para entidades privadas não-lucrativas é denominada “publicização”. Cabe ao governo, nesse processo, garantir que os recursos repassados sejam utilizados para a prestação de serviços públicos aos cidadãos nos termos acordados nos contratos celebrados. Uma das expectativas que sustentam esse procedimento é que as entidades beneficiadas poderão potencializar os recursos disponibilizados, agregando novas fontes de financiamento além do poder público, com a venda de serviços no mercado, em alguns casos. O Estado passa, nessa situação, a exercer não mais o papel de provedor e sim o de contratador. Cabe ao poder público, assim, apenas evitar que a gestão dos recursos seja feita de forma clientelista ou corrupta (FLEURY, 1997).

Não apenas, porém, o repasse de recursos públicos para as ONGs tem merecido a atenção dos estudiosos dessas organizações. Diversos trabalhos têm sido

publicados estabelecendo uma relação direta e forte entre o advento do modelo político neoliberal e o crescimento das organizações não-governamentais. A frequência com que essa relação foi encontrada na revisão bibliográfica preliminar fez com que na pesquisa de campo efetuada para a elaboração da presente tese, fosse formulada uma questão sobre esse tema. Conforme descrito nos capítulos 5 e 6, os sujeitos entrevistados – formadores de opinião, dirigentes e parceiros de ONGs, foram convidados a manifestar sua opinião sobre essa afirmação, de que as ONGs cresceram no Brasil devido à diminuição da atuação do Estado.

Não há consenso entre os autores, todavia, sobre a relação entre o crescimento das ONGs e o encolhimento do Estado. Alguns defendem que as ONGs brasileiras demonstram o reconhecimento do Estado como ator fundamental na formulação e implementação das políticas públicas, não se constituindo nem em uma expressão do enfraquecimento deste nem em agentes da luta pelo seu fim (VIANA, 1997).

Outra diferença que merece ser destacada é que, enquanto uma série de autores denunciam a privatização do Estado por meio das ONGs, há outros que percebem virtudes nesse processo. Nessa outra visão, o relacionamento entre o Estado e as ONGs revela uma mudança ideológica na forma de se conceber o Estado e a administração pública. No lugar do Estado prestador de serviços, o que se deseja, no novo modelo, é o Estado que estimula, que auxilia e subsidia a iniciativa privada. A parceria entre o público e o privado pode, na visão de seus defensores, substituir a administração pública marcada por atos unilaterais, autoritária, verticalizada e hierarquizada (DI PIETRO, 2002).

Para os defensores da participação das organizações não governamentais na utilização dos recursos públicos, essa concepção não é nova nem fruto do avanço do neoliberalismo. Seria, antes, uma opção legítima que o Estado possui para cumprir sua missão. Dentre os documentos citados como referenciadores desse entendimento está até mesmo uma encíclica papal, a *Quadragesimo Anno*, publicada por Pio XI em 1931, na qual se encontra o seguinte posicionamento: “Deixe pois a autoridade pública ao cuidado das associações inferiores aqueles negócios de menor importância, que a absorvem demasiado. Poderá então desempenhar mais livre, enérgica e eficazmente o que só a ela

competer, porque só ela pode fazê-lo: dirigir, vigiar e reprimir, conforme os casos e as necessidades requeiram” (DI PIETRO, 2002). É certo que a Igreja pode ser considerada suspeita ao emitir este tipo de opinião, uma vez que é mantenedora de um grande número de entidades filantrópicas que dependem do repasse de verbas públicas. É significativo, no entanto, que já na década de 1930 se tenha publicado um documento que defende, de forma tão explícita, uma postura atualmente muito praticada e bastante criticada.

Bresser Pereira, Ministro da Administração federal e Reforma do Estado do Governo Fernando Henrique Cardoso, manifestou-se como defensor desse tipo de parceria. Sua proposição de um novo modelo de gestão, denominado “Administração Pública Gerencial”, contempla o subsídio a organizações públicas não-estatais como uma opção para a redução do Estado sem prejuízo para o fomento de atividades sociais (BRESSER PEREIRA, 1996).

Ressalve-se que essa proposta contempla a exigência de que as organizações públicas não-estatais, sem fins lucrativos devam ser verdadeiramente públicas. Bresser Pereira defende que as ONGs devam ser autorizadas pelo Parlamento a receber dotação orçamentária, desde que assumam compromissos efetivos com os interesses públicos. O contrato de gestão seria o instrumento regulador do relacionamento entre o poder público e as organizações sociais contempladas, definindo as metas e respectivos indicadores de desempenho que deverão ser perseguidos.

A proposta de implantação do modelo de administração pública gerencial, lançada pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), em 1995, pode ser vista como a terceira reforma administrativa do Brasil.

A primeira reforma, ocorrida em 1936, teve como objetivo combater o estilo de administração patrimonialista, substituindo-o por outro baseado nos padrões da racionalidade burocrática propostos por Max Weber. Posteriormente, com o crescimento do Estado, a alternativa da administração pública burocrática se revelou ineficaz.

Em 1967 ocorreu a segunda reforma administrativa do Estado, com a edição do Decreto-Lei nº 200. Tendo como um dos principais objetivos fixar diretrizes e princípios que permitissem à Administração Federal funcionalidade e dinamicidade, essa reforma

pode ser considerada um esforço preliminar na direção da adoção de um modelo de administração gerencial no Brasil (BRESSER PEREIRA, 1999; MEIRELES, 1995).

Já em 1988, com a promulgação da nova Constituição gerou dificuldades adicionais para a manutenção do modelo de Estado. Os direitos sociais nela assegurados e a repartição de tributos estabelecida acabaram por gerar expressivas dificuldades para a manutenção do equilíbrio fiscal. Surgiu, em decorrência, uma crise no aparelho do Estado, exigindo a revisão de seu modo de intervenção e de seu modelo de gestão. Também contribuíram para essa crise fatores externos, em especial a globalização da economia que marcou a década de 1990. Daí decorreu, segundo seus formuladores, a necessidade da implantação de uma administração pública gerencial, dando origem à terceira reforma do Estado Brasileiro. Essa reforma teve seus fundamentos expressos principalmente no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, elaborado pelo MARE, presidido pelo então Ministro Luiz Carlos Bresser Pereira – e aprovado em 21 de setembro de 1995 (BRESSER PEREIRA, 1999; DI PIETRO, 2002).

O modelo de administração pública gerencial não encontrou, no entanto, boa acolhida em parte das ONGs. De acordo com o discurso sustentado pela ABONG, uma das entidades que defendem a prestação de serviços públicos pelas ONGs, essa tarefa seria desempenhada não como um fim em si mesmo, enquanto substitutas do Estado, mas como possibilidade de desenvolvimento de ações criativas no enfrentamento da questão social, que venham a inspirar políticas públicas. Essa visão é, portanto, bem distinta da manifestada pelos críticos da apropriação das políticas sociais pelas ONGs.

As ONGs poderiam agir, de acordo com esse raciocínio, como atores capazes de também formular políticas e influenciar o Estado. Estariam, assim, assumindo um papel legítimo no jogo político, como representantes da sociedade civil e competindo com outras forças organizadas (GRZYBOWSKI, 1995).

É interessante, também, observar que algumas agências de cooperação internacional somente apoiam projetos apresentados por governos de países subdesenvolvidos com a condição de que ONGs participem de sua execução (FEICHAS, 1995; FERNANDES, 1994). Assim, as ONGs passaram a assumir um papel de

certificadoras da seriedade na condução de projetos, caracterizando-se como mais confiáveis aos olhos dos patrocinadores externos do que os órgãos públicos.

Betinho também manifestou-se no sentido de que é possível as ONGs manterem um relacionamento positivo com o Estado sem pretender substituí-lo ou se tornar subservientes, mas colaborar para a sua redemocratização. Elas seriam simplesmente atores sociais da sociedade civil entre outros, trabalhando pela construção de sociedades democráticas ou simplesmente sofrendo com sua ausência. Não seria seu papel produzir para o consumo os bens e serviços que o mercado não é capaz ou não deseja fornecer, mas propor uma nova forma de produzir e distribuir que supere os limites da lógica do capital (SOUZA, 1992).

A diversidade de opiniões dos estudiosos a respeito das relações entre as ONGs e o Estado parecem representar não apenas um reflexo de divergências ideológicas. O universo das ONGs revela-se complexo e heterogêneo, incluindo as mais diferentes formas de sustentação e atuação. Provavelmente existem organizações que podem ser enquadradas em cada uma das diversas concepções aqui resumidas.

A grande variedade de ONGs existentes se revela não apenas nos propósitos perseguidos ou nas formas de organização adotadas. Ao tempo em que existem organizações que desenvolvem trabalhos de relevância social significativa, há outras que estão direcionadas para a obtenção de vantagens indevidas por seus mantenedores e que se envolvem em diversos tipos de irregularidades, conforme exposto na próxima seção.

3.4 Irregularidades, Fraudes e Uso Político: O Lado Sombrio das ONGs

Se a relação das ONGs com o Estado revela-se controversa, estando sujeita a inúmeras críticas, mais polêmica ainda se apresenta o relacionamento estabelecido por alguns políticos com ONGs por eles mantidas ou apoiadas. Ainda que se tratem de pseudo-ONGs, por não se adequarem aos conceitos prevalentes de Organizações Não-Governamentais expostos no capítulo anterior, os centros sociais que são mantidos por

diversos políticos gozam, legalmente, do mesmo *status* das demais entidades classificadas como ONGs.

Levantamento feito pelo jornal O Globo com base nas declarações de bens dos deputados estaduais do Rio de Janeiro revelou que pelo menos 30 parlamentares dos que detém atualmente mandato na Assembléia Legislativa, mantém centros sociais que fornecem serviços ou distribuem bens em comunidades carentes onde possuem base eleitoral (O Globo, 21 jun. 2004, p. 9).

Também na Câmara Municipal do Rio de Janeiro, há um expressivo número de vereadores que mantém centros sociais. Conforme apresentado no capítulo 5, pelo menos 13 entre os 42 que detinham mandato em 2003, quando foi realizado a pesquisa de campo da presente tese, adotam essa prática. O número provavelmente é até maior, uma vez que não foi possível para o pesquisador ser recebido em todos os gabinetes da Câmara.

Parte das verbas necessárias ao custeio dos centros sociais mantidos por políticos provém de dotações orçamentárias inseridas no orçamento municipal por emendas apresentadas pelos próprios vereadores. No final de 2004, ao votar o orçamento para o ano seguinte, foi feito um acordo com a prefeitura para que cada vereador pudesse apresentar emendas até o teto de R\$5,6 milhões, segundo explicou Rosa Fernandes (PFL), presidente da Comissão de Finanças. Uma parte significativa das cerca de 800 propostas apresentadas direcionou-se para os centros sociais dos próprios vereadores (MAGALHÃES, 2004).

A importância assumida pelos centros sociais na manutenção do prestígio político de alguns vereadores é tão significativa que tem sido utilizada como instrumento de pressão em algumas disputas. Recentemente, a imprensa carioca noticiou uma divergência ocorrida entre a vereadora Patrícia Amorim (PFL) e autoridades da prefeitura do município do Rio de Janeiro. Por ter feito críticas à política de apoio aos esportes mantida pela prefeitura, a vereadora, segundo afirma a reportagem publicada em O Globo do dia 14/01/2005 (p. 16), viu frustrados seus planos de ocupar a presidência da Comissão de Esportes da Câmara de Vereadores que irá acompanhar as obras preparatórias para o Pan-Americano de 2007. O que mais chama atenção na notícia em questão, no entanto, é a

ameaça feita pelo vereador Jorge Pereira (PTdoB), que, em plenário, lembrou à colega que ela “depende da boa vontade da prefeitura”, uma vez que o município apóia com recursos financeiros projetos de iniciação esportiva em comunidades carentes onde Patrícia tem base eleitoral.

Quando um político não consegue manter o mandato, as verbas públicas costumam cessar, como aconteceu com o Centro Social Maria José Machado, da ex-deputada Magali machado, que acabou tendo que ser fechado. Essa situação corrobora a idéia de que os critérios utilizados na distribuição dos recursos públicos estão centrados em interesses políticos. Se o Centro Social em questão desenvolvesse atividades de real interesse para a população e fosse esse o motivo principal de receber verbas do governo, não haveria porque os repasses cessarem juntamente com o mandato da deputada (AMORA, 2003 b).

Outra forma de utilização de entidades sociais para a obtenção de vantagens políticas é a celebração de contratos entre órgãos da administração pública e ONGs para prestação de serviços que, na realidade, constituem-se em terceirização ilegal de mão-de-obra para o governo. Em pelo menos duas das organizações pesquisadas, apresentadas no capítulo 7, foi constatada essa prática em volumes significativos, com contratação de pessoal para prestar serviços à secretarias municipais. Nesse tipo de operação, as pessoas contratadas são indicadas por políticos e dirigentes públicos e trabalham nos órgãos contratantes como se fossem funcionários deles. As ONGs muitas vezes não participam da seleção e nem supervisionam os trabalhos prestados. Apenas recebem o valor correspondente aos salários e encargos sociais, acrescido de uma taxa de administração, e registram os trabalhadores.

Essa prática apresenta duas irregularidades graves. Primeiro, fere o dispositivo constitucional que determina a realização de concurso para o provimento dos cargos públicos, exceto os de confiança. Apesar de não serem legalmente reconhecidos como servidores públicos, os trabalhadores contratados por meio das ONGs atuam como se fossem. Outra legislação descumprida é a que trata de terceirização de pessoal. Por lei, apenas podem ser terceirizadas atividades meio e não as atividades fim, como tem

ocorrido. Além disso, devem ser terceirizados os serviços a serem prestados e não os trabalhadores em si. A subordinação direta dos trabalhadores da entidade terceirizadora a gestores da entidade contratante, que se verifica nos contratos da Prefeitura do Rio de Janeiro com algumas ONGs, descaracteriza a terceirização, configurando contratação indireta e indevida de pessoal.

Além de ter sido observada pelo pesquisador no levantamento de campo realizado para a elaboração da presente tese, essas distorções chamaram a atenção de uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI), instituída pela Assembléia Legislativa do Rio de Janeiro. Também o Ministério Público do Trabalho no Rio detectou a existência desse tipo de problema, movendo um inquérito para investigar sua ocorrência no Departamento de Trânsito (Detran). De acordo com o procurador Cássio Casagrande, responsável pelo inquérito, 80% dos cinco mil trabalhadores do Detran foram contratados sem concurso público, por meio de ONGs e universidades. A investigação sobre esse mesmo caso movida pela CPI anteriormente citada descobriu uma lista de funcionários contratados para o atendimento telefônico do órgão na qual ao lado do nome de cada trabalhador aparecia o do político que o apadrinhou. (AMORA, 2003).

Agravando a ilegalidade dos contratos firmados pelo Detran, foram constatados casos de funcionários que trabalhavam sem direito a férias e de mulheres que não tinham direito à licença maternidade. Esse tipo de irregularidade é consequência do não cumprimento da legislação trabalhista que se verifica em várias ONGs, incluindo algumas das que foram pesquisadas na presente tese. Sob o pretexto de que a verba recebida dos patrocinadores não contempla o custeio dos encargos sociais previstos em lei, muitos funcionários não têm sua carteira de trabalho assinada, prestando serviços como autônomos. Essa situação foge, porém, aos parâmetros legais desse tipo de trabalho, que exige a ausência de subordinação do e a capacidade de auto-determinação do trabalhador quanto à organização de suas atividades, com liberdade para definir seus horários e a forma de trabalho. Outra forma de burla da lei trabalhista verificada é a exigência de que os contratados se filiem a cooperativas de trabalho. Tratam-se, na realidade, de pseudo-

cooperativas, uma vez que os membros a elas não aderem de forma voluntária nem participam efetivamente da sua gestão.

Muitos contratos firmados pelo Estado com ONGs também pecam por outro tipo de irregularidade: a contratação de serviços sem licitação. Apesar de serem entidades sem fins lucrativos, não há dispositivos legais que garantam às Organizações Não-Governamentais dispensa de participação em licitação. Como exemplo desse problema, a CPI constituída pela Assembléia Legislativa do Rio de Janeiro, anteriormente citada, levantou que um pequeno grupo, constituído por apenas sete instituições, recebeu entre janeiro de 1999 e julho de 2002 um total de R\$528,5 milhões, por meio de contratos de prestação de serviços firmados sem licitação com o governo do estado. As análises iniciais, feitas pelos membros da CPI, pelo Ministério Público e Pelo Tribunal de Contas do Estado, indicaram que além do descumprimento da lei das licitações há indícios de superfaturamento e de pagamentos efetuados por serviços que não foram realmente prestados. Suspeita-se, também, que alguns contratos foram feitos com o objetivo de pagar salários extras a funcionários públicos, os quais seriam contratados pelas entidades conveniadas em paralelo às funções exercidas nos órgãos públicos. Verificou-se, ainda, que duas diferentes ONGs, ligadas ao mesmo grupo de pessoas, receberam pela prestação de um único serviço (AMORA, 2003 b).

Por meio desses contratos firmados pelo Estado com ONGs podem ocorrer não somente manipulações nas contratações de funcionários por parte de políticos e dirigentes públicos, como também por grupos de marginais. Recentemente foi noticiado que está sendo investigado um contrato celebrado entre a Prefeitura do Rio de Janeiro e uma ONG, chamada Unimar, que foi contratada para alocar funcionários em postos de assistência social pertencentes ao município localizados no complexo da Maré, uma das mais famosas e conturbadas favelas cariocas. Há fortes indícios de que os traficantes locais estejam comandando os processos de seleção de pessoal, determinando a contratação de seus comparsas e protegidos (MAGALHÃES, 2005).

A terceirização indevida de atividades governamentais ocorre não apenas na contratação de funcionários públicos. Existem também contratos de terceirização de toda a

gestão de creches e escolas públicas, que passam a ser geridas por ONGs. O Deputado Estadual Alessandro Molon (PT), membro da CPI anteriormente mencionada, descobriu que pelo menos quatro instituições ligadas à Secretaria Estadual de Educação vêm sendo gerenciadas por ONGs, que ficam também incumbidas de contratar os professores e funcionários administrativos. Ao estado cabe, além do repasse de verbas, fornecer a merenda escolar e providenciar a manutenção das instalações. Todos os contratos foram feitos sem licitação e somente foram publicados no Diário Oficial do estado meses após entrarem em vigência. Uma das creches mudou de nome após a assinatura do convênio, passando a se chamar Gandur Assed, em homenagem ao pai da governadora Rosinha Garotinho, caracterizando outra forma de benefício político (SCHMIDT, 2003).

Mesmo quando são feitas licitações, podem ser verificadas evidências de fraudes. Há instituições que assumiram contrato com órgãos públicos apesar de revelarem-se despreparadas, de acordo com os critérios normalmente utilizados em licitações públicas. A Fundação de Apoio à Escola Técnica (Faetec), por exemplo, contratou uma cooperativa – Cooplogic em um contrato que foi superfaturado em cerca de R\$1 milhão, segundo estimado em ação popular movida pela Deputada Heloneida Studart (PT), que corre na 5ª Vara da Fazenda Pública. Chama também a atenção, no contrato em questão, que a cooperativa que prestava o mesmo serviço anteriormente cobrava taxas de administração entre 22% e 44%, enquanto a nova contratada cobra 54%. A Cooplogic possuía apenas 20 membros quando foi contratada para prestar o serviço antes a cargo de uma cooperativa com 2 mil associados (BERTA, 2003).

Uma das notícias que chamaram a atenção envolvendo ONGs fundadas por personalidades públicas foi a criação, pelo ex-prefeito de São Paulo, Celso Pitta, do Instituto para o Desenvolvimento Social e Cultural Pró-Negro. Presidida pelo polêmico ex-prefeito, envolvido em diversas denúncias de corrupção, essa organização foi criada em agosto de 2004, mas até o início de fevereiro de 2005 não tinha, segundo informado por seu próprio fundador, beneficiado nenhuma pessoa dentre a população que deveria ser atendida e não contava nem mesmo com uma sede própria, sendo as reuniões do grupo participante efetuadas em um imóvel residencial de sua propriedade (GASPAR, 2005). O

que leva uma pessoa com tantos problemas com a Justiça, agravados por uma notória crise familiar, que chegou também aos tribunais, a se interessar pela criação de uma ONG? Se há um grupo se reunindo há mais de seis meses e até agora nada de concreto foi apresentado, ao que tal grupo tem se dedicado? Embora não se possam extrair conclusões consolidadas por fatos, parece ficar evidente que há interesses não explicitados por trás dessa iniciativa. Certamente, esse não é um caso isolado, devendo haver outras organizações em situação similar.

Não apenas os políticos, porém, têm utilizado entidades sociais para promover sua imagem e obter vantagens pessoais. Há, também, personalidades públicas que utilizam o prestígio e projeção social alcançados para obter verbas públicas e manter projetos e centros sociais. O famoso corredor Zequinha Barbosa, por exemplo, mantém uma fundação com o seu nome e que foi alvo de investigação de uma CPI da Câmara Federal, por ter arrecadado R\$300 mil em um ano, apesar de atender a apenas 25 crianças. O curioso, nesse caso, é que a investigação em questão apenas surgiu em consequência de outro problema, que foi a suspeita de envolvimento do corredor com uma rede de prostituição infantil. Enquanto Zequinha gozou de boa reputação na sociedade, ninguém se preocupou em auditar a fundação por ele mantida, apesar de tamanha desproporção entre verbas recebidas e população atendida. Somente a partir do momento em que teve seu nome envolvido em um escândalo em outra área, foram levantadas suspeitas de corrupção e desvio de verbas na fundação (PARAGUASSÚ, 2004).

As ONGs fundadas por artistas, atletas e personalidades públicas em geral costumam receber apoio financeiro de empresas e órgãos públicos com uma facilidade que certamente não é encontrada por outras entidades. Um exemplo é a Doe Seu Lixo, criada pela atriz Isabel Fillardis, voltada para a profissionalização de catadores de lixo. Antes mesmo de ser fundada, a organização já tinha garantido os apoios da L'Oreal e da BR Distribuidora para sustentar os seus projetos (SANTOS, 2003 b). Diversas outras pessoas famosas no meio artístico e esportivo têm fundado ONGs, sempre com acesso facilitado a fontes de recursos públicos e privados. A despeito de não se verificar, a princípio, irregularidades na organização mantida por Isabel Fillardi e na maioria das ONGs de

personalidades como elas, o favorecimento no acesso a recursos públicos revela mais uma distorção na relação entre ONGs e o Estado. Ainda que não recebam vantagens pessoais ilegais, pelo menos a consolidação de uma boa imagem pública e a manutenção do nome em destaque na mídia são benefícios pessoais obtidos por aqueles que fundam ONGs.

A ampla gama de irregularidades e distorções aqui apresentadas reforça a necessidade de que seja estabelecida uma legislação que se revele mais efetiva no controle das ONGs, regulando principalmente seu relacionamento com o Estado. Também se faz necessária uma maior fiscalização sobre os atos praticados em muitas organizações que têm fraudado a legislação trabalhista, superfaturado contratos e cometido outros ilícitos. Conforme apresentado no capítulo 7, raras são, todavia, as ações de fiscalização regulares sofridas pelas ONGs. Ao que parece, órgãos como o Ministério Público e os tribunais de contas só têm se mobilizado diante de denúncias de fraudes, não desenvolvendo ações preventivas para evitar a má-versação dos recursos públicos e outros tipos de ilícitos.

Como se percebe também pelos casos aqui apresentados, em paralelo às inúmeras missões de interesse social abraçadas pelas ONGs há muitos interesses pessoais envolvidos, com jogos de poder e disputas políticas.

Fica, portanto, evidenciada a importância dos temas abordados neste capítulo. Os dispositivos legais direcionados para a regulação das ONGs são insuficientes e inadequados. O relacionamento com o Estado revela-se polêmico e capaz de favorecer a ocorrência de distorções. A última seção, que aborda a ocorrência de corrupção, desvios de recursos e outros graves problemas, reforça a necessidade de atenção ao exposto nas seções anteriores. Faz-se necessário o estabelecimento de uma legislação mais adequada ao controle dessas organizações e a pertinência de muitas das críticas apresentadas sobre a forma como tem se dado o relacionamento das ONGs com o Estado.

A despeito desses problemas, observa-se na sociedade uma percepção muita positiva das ONGs. Para um melhor entendimento da forma como essas organizações são percebidas, recorreu-se na presente tese à Teoria das Representações Sociais, exposta no próximo capítulo.

4 TEORIA DAS REPRESENTAÇÕES SOCIAIS

A teoria das representações sociais foi formulada originalmente por Serge Moscovici, psicólogo nascido na Romênia, que se naturalizou francês e desenvolveu sua carreira naquele país, chegando a diretor de estudos da École des Hautes Études em Sciences Sociales de Paris. Tendo como origem os estudos que desenvolveu em seu doutoramento, Moscovici publicou, em 1961, o livro *LaPsychanalyse: Son image et son public* (MOSCOVICI, 1961), que logo alcançou grande repercussão, tornando-se nos anos seguintes um dos enfoques predominantes da Psicologia Social na Europa Continental. O autor publicou uma vasta bibliografia desenvolvendo a teoria que criou, sendo 12 livros escritos individualmente e 14 em conjunto com outros autores.

Em sua obra seminal, Moscovici estudou as diversas maneiras pelas quais a Psicanálise era percebida (representada) e difundida entre os parisienses. Os três pontos fundamentais abordados foram (OLIVEIRA, 2004):

1. As representações sociais colocavam-se como uma espécie de intermediário entre os conceitos científicos de Psicanálise e o entendimento a seu respeito manifesto pela sociedade parisiense.
2. Essa representação não era comum a todos os membros da sociedade, variando de acordo com o conhecimento de senso comum e o contexto sócio-cultural em que os indivíduos estavam inseridos.
3. O processo de formação de uma representação diante de um novo objeto, no caso a Psicanálise, apresentava uma seqüência lógica de duas operações: a amarração, ou ancoragem, que é a busca de tornar o novo objetivo conhecido e a objetivação, que é o processo de acoplamento das imagens e experiências retiradas do cotidiano aos novos esquemas conceituais formados.

Moscovici procurou também, em sua primeira obra, compreender como a produção de conhecimentos plurais pode contribuir para reforçar a identidade dos grupos, influenciando em suas práticas e reconstituindo seu pensamento. Uma das principais teses por ele advogadas é que seria em função das representações e não necessariamente da realidade, que se movem os indivíduos e as coletividades. Essa característica das representações sociais foi decisiva na adoção dessa teoria na presente tese, supondo-se que o fenômeno do crescimento das ONGs pode ser melhor compreendido por meio do reconhecimento da representação social dessas organizações.

A idéia de representação possui uma base já solidificada na cultura ocidental, podendo sua origem ser apontada na teoria da forma de Platão, que a considera como o ato pelo qual um objeto pensado se faz presente no espírito. Nesta concepção, a representação possui um duplo significado, substituindo o objeto representado, ao tempo em que o realiza em seu conteúdo e em seu sentido. Descartes também contribuiu para a construção de uma filosofia da representação, defendendo que ela proporciona a transformação da idéia em uma imagem do real. Hegel, por sua vez, introduziu a filosofia da reflexão, considerando-a sob uma perspectiva universalizante e em contínua mediação. Durkheim pode ser considerado o criador e organizador deste conceito no campo da Sociologia, mantendo, no entanto, a oposição entre representações coletivas e individuais. Max Weber, nas reflexões que desenvolveu sobre valores de conduta moral e religiosa utilizou o termo representações para designar o conjunto de referência e de orientação das ações dos indivíduos. Husserl, na teoria do ato intencional que deu base à fenomenologia, procurou ampliar o conhecimento da adequação de representação e realidade, superando a limitação da análise nos termos de uma contraposição sujeito-objeto (JODELET, 2001).

Há também afinidades entre o trabalho de Moscovici e as contribuições de outros teóricos do campo de estudo da Psicologia Social, como Kurt Lewin, Solomon Asch e Fritz Heider. Todos eles foram, de alguma forma, influenciados pela revolução cognitiva que ocorreu no campo da Psicologia a partir da década de 1950, revalidando os conceitos mentalistas, que tinham sido proscritos pelas formas mais radicais do comportamentalismo que marcaram a primeira metade do século XX. Ocorre, no entanto, que as formas

clássicas do cognitivismo abordam a representação como um elemento estático. A teoria das representações sociais inova ao incorporar um sentido mais dinâmico e ao colocar o foco tanto no processo pelo qual as representações são elaboradas quanto nas estruturas de conhecimento que são estabelecidas. A contribuição de Moscovici contrariou o paradigma vigente na época no campo da Psicologia e das ciências sociais. No início da década de 1960, quando sua primeira obra foi publicada, o behaviorismo estabelecia limites do que era considerado científico, impondo o imperativo experimental. A pesquisa de Moscovici marcou a redescoberta e valorização dos fenômenos marcados pela subjetividade, cujo estudo dependia da interpretação do pesquisador (ARRUDA, 2002; MOSCOVICI, 2004).

Além das limitações impostas pela prevalência do behaviorismo, a forte influência do marxismo representava outro tipo de limitação epistemológica rompida por Moscovici. A abordagem marxista tende a atrelar o desenvolvimento da superestrutura social ao da infraestrutura, obstaculizando a percepção de que possa haver diversidade de produção de pontos de vista dentro de uma mesma classe social. A infraestrutura social, construída no contexto de lutas de classes, seria, naquela visão, determinante de padrões de pensamento e valoração característicos de cada sociedade em um determinado contexto histórico. A Teoria das Representações Sociais, rompendo com essa limitação, operacionalizou um conceito o qual permitiu o pensamento social passasse a ser investigado incorporando-se as noções de dinamismo e diversidade (JODELET, 2001).

O trabalho de Moscovici trouxe ainda outra importante contribuição epistemológica. Uma de suas premissas básicas é que existem formas diferenciadas de se conhecer um dado objeto e de comunicá-lo, sendo as duas predominantes na sociedade a consensual e a científica, cada uma gerando o seu próprio universo. Destacou, todavia, que a diferenciação entre essas duas perspectivas não significava isolamento ou o estabelecimento de uma hierarquia entre elas. A adoção de uma ou de outra forma estaria ligada aos diversos propósitos pretendidos. O universo consensual teria como base a vida cotidiana e suas interações informais. Já o espaço científico se manifestaria em um universo reificado, possuidor de cânones de linguagem característicos e de uma hierarquia interna. Moscovici procurou destacar que ambas as formas, em seus diferentes propósitos,

possuem eficácia, sendo mesmo indispensáveis à vida humana. A Figura 1, adaptada do trabalho de Ângela Arruda (ARRUDA, 2002), apresenta as principais diferenciações entre ou universos consensuais e reificados, ou científicos.

Universos consensuais	Universos reificados
Foco em “nós” (<i>opus proprium</i>)	Foco em “eles” (<i>opus alienum</i>)
Sociedade entendida como um grupo de iguais, no qual todos podem se manifestar com a mesma competência.	Sociedade vista como um sistema de papéis e classes diferentes, onde o direito à palavra é desigual, privilegiando-se os <i>experts</i> .
Estímulo à conversação e ao estabelecimento de cumplicidade entre pessoas “amadoras” ou “curiosas” a respeito dos objetos enfocados.	Participação nos grupos determinada pelo grau de especialização, que confere propriedade a discursos e comportamentos.
Consolidação dos grupos sociais construída por meio do conhecimento partilhado e da interação pessoal, sendo a comunicação instrumento fundamental da coesão.	Unidade dos grupos sociais construída por prescrições globais e não por entendimentos recíprocos.
Representações sociais construídas por meio do senso comum e da consciência coletiva.	Conhecimentos científicos que buscam retratar a realidade de forma independente da consciência pessoal.

Figura 1
Características dos Universos Consensuais e Reificados

A obra de Moscovici trouxe, como se percebe na Figura 1, uma reabilitação do senso comum, do saber popular, construído no cotidiano. Esse tipo de saber era considerado até então confuso, inconsistente e equivocado. O pensamento científico era entendido como a única possibilidade para a superação do erro e da ignorância. Moscovici chegou a afirmar que, na verdade, são os intelectuais que não pensam racionalmente. Foram eles que produziram teorias como o racismo e o nazismo, destacando que a primeira violência anti-semita ocorreu nas universidades e não nas ruas.

A história de vida de Moscovici teve grande influência no direcionamento de sua pesquisa, em especial no período em que testemunhou a opressão nazista durante a Segunda Guerra Mundial. A partir do desencanto que viveu na ocasião, ele formulou algumas questões que passaram a merecer sua atenção ao longo de seu trabalho: Como é possível que os seres humanos se mobilizem a partir de algo que aparentemente supera a razão? Como é possível que sejam conhecimentos práticos a base para que as pessoas

vivam suas vidas? A resposta a essas perguntas gerou sua obra inicial, na qual se propõe a quebrar as barreiras entre a racionalidade e o senso comum, a razão e a emoção, o sujeito e o objeto (ARRUDA, 2002).

Sua contribuição marcou também o estabelecimento de uma percepção inovadora a respeito da integração entre os fenômenos perceptivos individuais e sociais. As teorias existentes até a publicação do trabalho seminal da Teoria das Representações Sociais estabeleciam uma distinção entre dois níveis de fenômenos: o individual e o coletivo. Durkheim, por exemplo, adotou em suas proposições teóricas a distinção entre o estudo das representações individuais, que estaria no domínio da Psicologia, e o das representações coletivas, do domínio da Sociologia. Freud, por sua vez, desenvolveu uma crítica psicanalítica da cultura e da sociedade ao mesmo tempo em que tratava o indivíduo clinicamente (FARR, 2002).

De todos os predecessores, Durkheim pode ser considerado o que apresentou um trabalho mais próximo do formulado por Moscovici. O conceito de representações coletivas por ele trazia, todavia, uma separação radical entre representações individuais e coletivas, sugerindo-se que as primeiras seriam do campo de estudo da Psicologia e as segundas da Sociologia. Moscovici, ao propor o termo “social” no lugar de “coletiva” fez não apenas uma diferenciação semântica. Ressalvou, ao contrário, que não se devia esperar que ele fosse capaz de explicar a diferença entre “coletivo” e “social”. Ao trocar um termo pelo outro, o desejo manifesto foi de enfatizar a idéia de diferenciação de redes de pessoas e suas interações.

As representações coletivas, tal como percebidas por Durkheim, exerceriam uma influência coercitiva e homogeneizante sobre os indivíduos. Nessa perspectiva, o saber partilhado e reproduzido coletivamente transcenderia o individual, permitindo às representações coletivas a atribuição do *status* de objetividade. Elas seriam estáveis na sua transmissão e reprodução, opondo-se, portanto, ao caráter efêmero das representações individuais. Já Moscovici entendeu que as idéias tanto podem ser cotidianas e sociovariáveis como também ser universais, pois possuem certa autonomia, que lhes dá condições de, por vezes, descolar-se da estrutura social e material. A contribuição de

Moscovici notabilizou-se, também, pela originalidade com que integrou as questões individuais e coletivas, percebendo-as como indissociáveis para os estudos no campo da Psicologia Social (MOSCOVICI, 2004; NÓBREGA, 2001).

A Teoria das Representações Sociais diferenciou-se também de outras linhas da Psicologia Social que se caracterizaram pela abordagem isolada de fenômenos como a percepção, o pensamento e a aprendizagem. Esses fenômenos costumavam ser tomados de forma independente do que era percebido, pensado ou aprendido na sociedade. Moscovici lançou com sua teoria as bases da moderna abordagem sociológica da Psicologia Social (FARR, 2002).

Essa teoria também contribuiu para uma melhor percepção da integração existente entre conhecimento e comunicação, contrariando outras abordagens tradicionais que, em sua maior parte, os percebem como pertencendo a ordens distintas de fenômenos. De um lado, a análise da comunicação efetiva requer que sejam consideradas as trocas de conhecimento, sem as quais o processo comunicacional não se efetivaria. Por outro lado, deve-se considerar que os conhecimentos são produzidos e difundidos no quadro das comunicações. Tanto os conteúdos tratados pela mídia são retomados nas conversas populares quanto as preocupações da vida cotidiana são encampadas pela mídia (ROUQUETTE, 2001).

A visão interdisciplinar marcou também a diferenciação da Teoria das Representações Sociais de outras abordagens. Os livros tradicionais da Psicologia Social só fazem referências a ciências afins como a Sociologia, a Economia ou a Antropologia com caráter demarcatório. Em um dos clássicos dessa área, *Social Psychology*, publicado por Tedeschi & Lindskold em 1976, é explicitada a existência de fronteiras claras entre as ciências sociais, as quais podem ser compreendidas em torno de diferentes níveis de análise, abrangendo focos diferenciados em cada campo de estudo. Essa e outras obras enfatizam o que não é comum, destacam as diferenças. Moscovici denuncia esse problema, recomendando a adoção de uma “visão através de fronteiras” como necessária para o desenvolvimento e a ampliação do alcance da Psicologia Social (WAGNER, 2001).

A Teoria das Representações Sociais também superou a dicotomia entre os níveis individual e coletivo de representações, integrando-os em sua proposição teórica. Por trás da separação em dois níveis, proposta por Durkheim, revelava-se uma crença mantida por diversos teóricos de que as leis que explicavam os fenômenos coletivos eram distintas daquelas que podiam ser aplicadas à compreensão dos fenômenos no nível individual. Sua contribuição representou, portanto, uma nova forma de entendimento das relações, em termos de construção de significados, dos indivíduos com a sociedade. (FARR, 2002; GOMES, SÁ E OLIVEIRA, 2003; MINAYO, 2002).

Outra diferença fundamental entre essas duas contribuições teóricas é que Durkheim entendia as representações coletivas como sendo formas estáveis de compreensão coletiva, que possuíam poder coercitivo sobre os indivíduos e serviam para a integração da sociedade. Moscovici, por sua vez, focou mais sua atenção na exploração da variação e da diversidade das idéias coletivas geradas na sociedade. Sua teoria prevê a possibilidade de ocorrência de representações heterogêneas, refletindo a distribuição desigual de poder que ocorre na sociedade, dentre outros fenômenos. Em qualquer cultura haveria, na sua concepção, pontos de tensão que acabam por causar rupturas, com a imersão de novas representações (FARR, 2002; MOSCOVICI, 2004).

No início de sua obra, Moscovici parecia oscilar entre o reconhecimento e a negação da autonomia das idéias e seu impacto no comportamento coletivo. Oscilava, portanto, entre um pensamento primitivo visto como conformador das realidades e um pensamento científico que seria conformado pela realidade. Quando lança uma segunda edição, revista, de sua obra seminal, o autor adota um posicionamento definido a respeito. De acordo com a percepção que passou então a advogar, representar seria um processo de produção de conhecimento que funcionaria sobre estruturas sociais e cognitivas populares, sendo assim sociovariável. Foi a partir daí que se deu o seu rompimento definitivo com Durkheim e sua concepção de forças coletivas ou de ideais que atuariam conferindo sentido às sociedades quando delas se libertam para assumir uma outra natureza. Para Moscovici, as representações nunca seriam de uma “outra natureza”, sendo antes da natureza mesma dos grupos sociais que as criam. Sua eficácia prática e simbólica

dependeria fundamentalmente dessa inserção e não teriam jamais um sentido universal. Procurou demonstrar com esse argumento que as representações não derivam de uma única sociedade, ultrapassando-a, como julgava Durkheim, mas das diversas sociedades que coexistiam no interior da sociedade maior, não podendo, portanto, ultrapassá-la (OLIVEIRA, 2004).

Mais do que simplesmente compreender como o conhecimento é produzido, Moscovici interessou-se por analisar o impacto dos conhecimentos nas práticas sociais e vice-versa. Focou sua atenção no poder das idéias do senso comum, estudando as formas como as pessoas partilham o conhecimento, constituindo uma realidade comum entre si e transformando idéias em prática. Procurou, em síntese, compreender como o tripé grupos/atos/idéias constitui e transforma a sociedade (OLIVEIRA, 2004).

Também está prevista, na teoria de Moscovici, a criação de novas representações a partir do surgimento de fenômenos e arranjos sociais novos. Quando ocorre o aparecimento de algo que ainda não é familiar, haveria, na sua interpretação, uma tendência natural à busca de sentidos, ao desejo de familiarização. As ONGs, objeto de estudo da presente tese representam um fenômeno novo em nossa sociedade e a formulação de uma representação social dessas organizações aparece, assim, como conseqüência do desejo de compreensão de sua gênese e das conseqüências trazidas por sua expansão na sociedade.

Dentre as questões que mereceram a atenção de diversos filósofos destacam-se a busca do entendimento de como as pessoas chegam ao conhecimento de um determinado fenômeno, como são formados na mente conceitos e idéias e qual a relação entre essas idéias e a realidade. No século XX, essas mesmas questões foram refeitas pela sociologia do conhecimento, embora com foco diferente. A preocupação deixou de ser simplesmente com o conhecimento individual, passando a ser focado como o indivíduo dentro do grupo e o próprio grupo chegam ao conhecimento. O conceito das representações sociais pode ser entendido como uma síntese dessas preocupações, à medida em que auxilia no entendimento de como se forma o conhecimento (MOSCOVICI, 2004).

Uma representação social é sempre de alguém (o sujeito) e de alguma coisa (o objeto). Não pode, portanto, ser estudada sem que se especifique o sujeito, ou seja, a população ou conjunto social que a mantém. É preciso que sejam levados em conta simultaneamente o sujeito e o objeto da representação social que se pretende estudar. Nem todo objeto ou fenômeno social constitui uma representação. É preciso que se tenha suficiente relevância cultural ou impacto na comunidade para que seja então formada uma representação social. Não há porque existir uma representação social para cada objeto em que se possa pensar, pois alguns desses objetos dão lugar apenas a uma série de opiniões e imagens relativamente desconexas. Daí decorre que nem todos os grupos ou categorias sociais tenham que tomar parte de uma dada representação social. É possível que um grupo possua uma representação de certo objeto enquanto outros grupos possuem apenas um conjunto de opiniões, informações e imagens acerca desse mesmo objeto (SÁ, 1998).

Ao propor a teoria das representações sociais, Moscovici procurou contrariar a crença do chamado “pensamento primitivo”, segundo a qual a mente possui um poder ilimitado de penetrar a realidade, conformando-a de forma a determinar o curso dos acontecimentos. Sua opção epistemológica foi pelo pensamento científico contemporâneo que tem como base a crença no “poder ilimitado dos objetos” de conformar o pensamento, determinando assim sua evolução e sua interiorização pela mente. Assim, ao invés de perceber o pensamento como agindo sobre a realidade, ele o percebe como reagindo à realidade.

O conceito inicialmente formulado por Moscovici foi trabalhado por diversos outros estudiosos, gerando diferentes abordagens teóricas, conforme demonstrado na próxima seção.

4.1 Conceitos de Representação Social

Não existe uma definição comum aos diversos autores que trabalham no campo das representações sociais. Observa-se uma pluralidade de concepções, fruto da forma como a teoria foi sendo construída ao longo dos anos. A partir da contribuição

inicial de Serge Moscovici, diversos outros pesquisadores, como Jean-Claude Abric e Denise Jodelet, por exemplo, foram desenvolvendo metodologias e agregando novas formas de abordagem.

As contribuições que se somaram à orientação teórica inicial, construída por Moscovici, tornaram o campo de estudo das representações sociais complexo e multifacetado. Denise Jodelet sintetiza em seis perspectivas as principais linhas de estudo das representações sociais (SÁ, 1998):

1. Em uma primeira perspectiva, é dada ênfase à atividade estritamente cognitiva por meio da qual uma representação é construída pelo sujeito. A transformação dessa representação em social se dá a partir de duas dimensões: a de contexto e a de pertencimento.
2. A segunda perspectiva é aquela que acentua os aspectos mais significativos da atividade representativa. O sujeito é considerado como um produtor de sentido, exprimindo na representação o significado que empresta à sua experiência no mundo social.
3. A terceira trata a representação como uma forma de discurso, decorrendo suas características da prática discursiva de sujeitos socialmente situados.
4. A quarta abordagem leva em consideração de forma privilegiada a prática social do sujeito, pressupondo que as representações refletem as normas institucionais dadas pela posição ou pelas ideologias ligadas ao lugar ocupado pelo sujeito.
5. A quinta perspectiva considera o jogo das relações intergrupais como sendo determinante da dinâmica das representações. O desenvolvimento das interações intergrupais é visto como fortemente influente nas representações que os membros têm de seu grupo e de outros grupos.
6. A sexta abordagem é aquela que se caracteriza como mais sociologizante, fazendo do sujeito um portador de determinações sociais. A base da atividade representativa situa-se, nessa perspectiva, sobre a reprodução de pensamentos socialmente estabelecidos.

As múltiplas perspectivas existentes demonstram a expansão dos estudos das representações sociais e as diferentes possibilidades que podem ser encontradas nessa teoria. Deve ser destacado que as diferentes abordagens não são incompatíveis entre si, sendo todas provenientes de uma mesma matriz básica. A fluidez conceitual da representação social pode se transformar em alvo de críticas, baseadas ainda no fato da teoria admitir metodologias variadas. Moscovici, no entanto, responde a tais críticas argumentando ser a fluidez, proposital; um fator que permite o desenvolvimento da criatividade dos pesquisadores e o avanço da teoria. O interesse maior dos que a estudam deve repousar na descoberta e não na verificação, na comprovação. Essa mobilidade permite também que sejam captados fenômenos que se caracterizam pela volatilidade e constante mutação, típicos da sociedade hodierna (ARRUDA, 2002; SÁ, 1998).

Uma representação pode ser definida como um conjunto de fenômenos perceptivos, imagens, opiniões, crenças e atitudes. O entrelaçamento dos vínculos entre esses elementos possibilita a atribuição de significados aos processos sociais e psicológicos. Assim, as representações sociais são fenômenos complexos que dizem respeito ao processo pelo qual o sentido de um dado objeto é estruturado pelo sujeito no contexto de suas relações, em um processo dinâmico de compreensão e transformação da realidade. As representações sociais não são reflexos da realidade e sim construções mentais dos objetos, inseparáveis das atividades simbólicas dos sujeitos e de sua inserção na totalidade social. São, ao mesmo tempo, produto e processo do sistema social e representam a forma como são construídas as relações de um determinado grupo (CARVALHO, 2001; MADEIRA, 2001; MOSCOVICI, 2004).

As representações sociais podem também ser definidas como formas de conhecimento socialmente elaboradas e partilhadas, possuindo orientação prática e concorrendo para a construção de uma realidade comum a um determinado conjunto social. A representação de um dado objeto não se constrói isoladamente, articulando as informações que, na relação com os outros, a experiência com aquele objeto aportou ao sujeito (JODELET, 2001).

As representações são dinâmicas, produzindo comportamentos e influenciando relacionamentos, englobando ações que modificam-se umas às outras. Não são meras reproduções nem tampouco reações a estímulos exteriores determinados. São antes sistemas que possuem uma lógica própria, uma linguagem particular e uma estrutura que tem como base tanto valores quanto conceitos. Não são simples opiniões a respeito de algo ou imagens de algum objeto. São verdadeiras teorias construídas coletivamente, destinando-se à interpretação e à construção da realidade (MOSCOVICI, 2004).

Podem ainda ser vistas como elementos simbólicos que as pessoas expressam por meio do uso de palavras e gestos. Os indivíduos e os grupos sociais explicitam, por meio da linguagem e dos posicionamentos que assume, a forma como percebem as situações em que estão envolvidos. Formulam, assim, opiniões acerca de um determinado fato ou objeto e manifestam as expectativas que desenvolveram a respeito. As representações seriam, de acordo com esse conceito, sempre construídas socialmente e ancoradas nas situações concretas vivenciadas pelos indivíduos que as elaboram. Deriva daí a importância de que seja interpretada uma representação social considerando-se a compreensão das pessoas que a formulam como seres históricos, inseridos em uma realidade determinada, com expectativas diferenciadas e diferentes níveis de apreensão crítica da realidade (FRANCO, 2004).

O processo de construção de uma representação social se dá de múltiplas formas, sendo influenciado pelas interações humanas formais e informais que ocorrem nas diversas instituições sociais, pelos meios de comunicação de massa e pelos movimentos sociais organizados. (JOVCHELOVITCH, 1995).

As representações sociais necessitam também do referencial de um pensamento preexistente. Não se formam, portanto, no vácuo, sendo antes representativas da evolução de conceitos e conhecimentos pré-existentes. Moscovici (2004) destaca, no entanto, que o sentido dado a uma determinada representação vai sempre além daquilo que foi concretizado ou realizado pelas instituições. As representações seriam, portanto, causa e consequência dos fenômenos sociais. Da mesma forma que a história vivenciada por um

grupo que compartilha uma representação contribui em sua formação, a representação, uma vez constituída, será determinante na história futura desse mesmo grupo.

As representações funcionam como um sistema de interpretação da realidade que regula as relações dos indivíduos com seu meio ambiente físico e social, orientando os comportamentos e as práticas desses indivíduos. Embora não determinem inteiramente as decisões tomadas pelos indivíduos, elas limitam e orientam o universo de possibilidades colocadas à sua disposição (CRAMER, BRITO E CAPELLE, 2001).

Outra característica das representações sociais é que elas possuem um caráter prescritivo, impondo-se sobre os indivíduos como uma espécie de “força irresistível”, incorporando estruturas de pensamento pré-existentes ao próprio sujeito. As representações ditam, de certa forma, o que deve ser pensado a respeito de um dado objeto (CAVEDON, 1999).

As representações sociais podem ainda ser vistas como produção cultural de uma determinada comunidade, tendo como um dos seus objetivos resistir à incorporação de conceitos, conhecimentos e atividades que ameacem destruir sua identidade. Essa função de resistência possibilita a manutenção da heterogeneidade no mundo simbólico de contextos inter-grupais, permitindo às diferentes subculturas a manutenção de sua autonomia, resistindo às inovações simbólicas que não tenham sido por elas produzidas. Essa resistência não impede, no entanto, a evolução da representação, com a incorporação de inovações. O que ocorre é que esse processo passa por um controle mais criterioso. As novas idéias podem ser assimiladas às já existentes, neutralizando-se, assim, a ameaça que elas representam. Tanto a nova idéia quanto o sistema que a hospeda sofrem modificações nesse processo de incorporação (BAUER, 2002).

Uma representação está também relacionada às atividades mantidas pelos indivíduos diante de observadores sociais, do grupo em que convive, podendo servir para demonstrar a adesão do sujeito às práticas e valores considerados socialmente aceitáveis. Destaca, dessa forma, os valores mais caros à sociedade em que está inserida (GOFFMAN, 2004).

As representações sociais são geradas pelas mediações sociais, em suas mais variadas manifestações: comunicação formal e informal, processos de trabalho, ritos, mitos, símbolos e padrões de comportamento. Essas mediações têm em comum o fato de manifestarem de alguma forma a busca de sentido e significado que se apresenta como inerente à existência humana (JOVCHELOVITCH, 1995).

As representações são prescritivas, isto porque elas se impõem sobre os indivíduos com uma força irresistível que combina uma estrutura pré-existente ao pensar do indivíduo a uma tradição que dita o que deve ser pensado (MOSCOVICI, 2004; CAVEDON, 1999).

Os diferentes conceitos e abordagens que foram produzidos a respeito das representações sociais descortinaram uma variada gama de possibilidades de aplicação dessa teoria, conforme a seguir destacado.

4.2 Aplicações das Representações Sociais

Moscovici, em seu trabalho inicial, atribuiu às representações sociais duas funções primordiais: contribuir para os processos de formação de condutas e para a orientação da comunicação social.

Jean Claude Abric, expandindo a formulação inicial de Moscovici, atribuiu às representações sociais quatro funções essenciais: a) função de saber, relacionada ao fato de que permitem compreender e explicar a realidade; b) função identitária, considerando que contribuem para situar os indivíduos e os grupos no campo social; c) função de orientação, tendo em vista que orientam os comportamentos e as práticas e d) função justificadora, à medida em que permitem justificar as tomadas de posição e os comportamentos (SÁ, 1998).

Moscovici advogou que uma das características intrínsecas à sociedade moderna é o conflito entre o individual e o coletivo, considerando-o uma realidade fundamental para a vida social. A origem fundamental estaria na tensão entre individualização e socialização estabelecidas pelas normas sociais. As representações

sociais favorecem a regulação dessas tensões, contribuindo para a compreensão que cada indivíduo possui dos fenômenos sociais e auxiliando na construção desses próprios fenômenos (CRAMER, BRITO & CAPELLE, 2001; FARR, 2002).

A teoria das representações sociais revela-se útil na busca de uma melhor compreensão das práticas coletivas. Por meio do conhecimento de uma representação social torna-se possível um entendimento mais adequado dos processos de constituição simbólica encontrados na sociedade, onde indivíduos se engajam para dar sentido ao mundo e nele construir sua identidade social (GOMES, SÁ e OLIVEIRA, 2003; JOVCHELOVITCH, 1995).

Trata-se de uma teoria que tem como referência o indivíduo situado em seu contexto histórico, no qual ocorrem constantemente a apropriação e a reconstrução dos sentidos atribuídos aos objetos, a partir das experiências e práticas cotidianas. As representações sociais atuam, de acordo com seus estudiosos, regendo as relações dos indivíduos com o mundo e com ou outros e organizando as comunicações e condutas sociais. Denotam, portanto, em sua organização e articulações, as experiências concretas vivenciadas e os interesses que as mobilizam (BURSZTYN & TURA, 2001; JODELET, 2001)

A obra de Moscovici apresenta uma abordagem psicossocial que percebe a realidade como socialmente construída, sendo o saber uma construção do sujeito, embora não desligada de sua inserção social. O forte apoio sociológico que caracteriza sua contribuição não representa um desprezo pelos processos subjetivos e cognitivos. Sua contribuição caracteriza-se pela crítica ao pensamento esquemático que antepõe natureza e cultura, razão e emoção, pensamento e ação, ciência e senso comum. Em contraposição a esse binarismo, é reafirmada a importância das dimensões subjetiva, afetiva e cultural na construção do saber e nas ações humanas. Tais dimensões devem, ainda, na sua percepção, ser consideradas na construção do próprio conhecimento científico. Apresenta ainda a defesa da necessidade do conhecimento da relação entre sujeito e objeto e o contexto no qual se insere. A Teoria das Representações Sociais não separa o sujeito social e o seu

saber concreto do seu contexto, entendendo ainda que a construção desse saber não pode ser desvinculada da subjetividade (ARRUDA, 2002).

A forma de interpretação proposta pela Teoria das Representações Sociais se aproxima do pensamento complexo, definido por Edgar Morin como uma abordagem apoiada em redes de fatores que permitem dar sentido aos objetos que se deseja estudar (MORIN, 1999). Essa teoria caracteriza-se por ser adequada às características da sociedade atual, na qual a velocidade vertiginosa da informação induz a um constante processamento do novo, dificultando a cristalização de tradições. Essas características fazem com que o processamento das informações esteja fortemente calcado no olhar de quem vê, com sua subjetividade e sua vivência concreta. Longe de ser uma espécie de imagem fotográfica da realidade, uma representação social é uma espécie de tradução, de versão desta, apresentando-se em constante transformação, com notável dinamismo e mobilidade, tal como o objeto que pretende elaborar. Diante do amplo leque de traduções da realidade que podem ser geradas nos grupos sociais, constitui-se a sociedade dos chamados “sábios amadores” (MOSCOVICI, 1961), na qual cada um busca participar da construção coletiva do conhecimento como sujeito ativo e criativo. Essas características reforçam a percepção, já anteriormente destacada, da pertinência da aplicação dessa teoria quando se deseja alcançar uma melhor compreensão de fenômenos complexos, como se caracteriza o crescimento das organizações não-governamentais, objeto de investigação da presente tese.

Outra característica das representações sociais é que elas convencionalizam os objetos, as pessoas e os acontecimentos, atribuindo-lhes uma forma definitiva, localizando-os em uma categoria e inserindo-os gradualmente em um protótipo, distinto e partilhado por um grupo de pessoas. Nenhum indivíduo está livre de condicionamentos anteriores que lhe são impostos por suas representações, linguagem ou cultura; isto faz com que este indivíduo permaneça inconsciente acerca dessas convenções. Por meio de um certo esforço é possível que ele se torne consciente do aspecto convencional da realidade, podendo então escapar de algumas exigências que são impostas às suas percepções e pensamentos, mas há que se ter presente que essa liberdade não é assim tão constante, razão pela qual o indivíduo permanece preso, ao longo de sua vida, a inúmeras convenções e preconceitos.

As características aqui destacadas sinalizam que uma representação social não provém de processos racionais de prospecção da realidade. Não se trata de idéias diretamente relacionadas a informações concretas que se tem a respeito de um dado fenômeno. Com isso, são menos suscetíveis a mudanças provocadas por debates de idéias ou mesmo por novas vivências. A percepção da realidade manifesta na representação encontra-se, em geral, solidamente alicerçada no indivíduo que a possui e serve de parâmetro para a forma pela qual ele vai se relacionar com o objeto de sua representação. Essa característica reforça, portanto, a validade do estudo de representações sociais quando se deseja entender a forma pela qual a sociedade tem se relacionado com determinados fenômenos sociais, como é o caso das ONGs, objeto da pesquisa aqui apresentada.

A representação social funciona como um sistema de interpretação da realidade que regula as relações dos indivíduos com seu meio ambiente físico e social; ela vai orientar seus comportamentos e suas práticas. A teoria das representações sociais contribui, portanto, para a compreensão das práticas coletivas, facilitando o entendimento das articulações manifestas na vida coletiva de uma sociedade. Auxilia também na compreensão dos processos de constituição simbólica mantidos pelos sujeitos sociais na tentativa de dar sentido ao mundo em que vivem, entendê-lo e nele encontrar o seu lugar, fortalecendo, assim, sua identidade social. Ainda que as representações sociais não determinem inteiramente as decisões tomadas pelo indivíduo, exercem um papel de delimitadoras do universo de possibilidades colocadas à sua disposição. Para Moscovici, sujeito e objeto formam um conjunto indissociável, à medida que um objeto não existe por si mesmo, mas apenas em relação a um sujeito, um indivíduo ou grupo, sendo a relação sujeito-objeto que determina o próprio objeto. Ao formar sua representação de um determinado objeto, o sujeito, de certa forma, o reconstitui em seu sistema cognitivo, de modo a adequá-lo ao seu sistema de valores, o qual, por sua vez, depende de sua história e do contexto em que está inserido (CRAMER, BRITO E CAPPELLE, 2001; MAZZOTTI, 2001).

As representações sociais possuem uma característica preditiva, pois o que um indivíduo diz tem uma força que vai além da explicitação de suas concepções de mundo,

permitindo-nos a dedução de suas orientações para a ação. Com isso, elas constituem importantes indicadores que vão se refletir nas práticas cotidianas (FRANCO, 2004).

Uma característica inerente à vida social é a existência de conflitos entre os indivíduos e a coletividade. Esse conflito é percebido por Moscovici como sendo conseqüente da tensão natural entre individualização e socialização. A construção de representações sociais partilhadas pelo grupo auxilia no controle dessas tensões (JOVCHELOVITCH 1995; MAZZOTTI, 2001).

As representações sociais costumam ser divulgadas pelos diferentes meios de comunicação, sem que mereçam uma reflexão mais crítica a respeito de seus fundamentos históricos, científicos e teóricos. Podem, assim, ser formadas representações idealizadas, que incorporem meias verdades de caráter manipulador, ainda que os grupos que as mantêm não tenham consciência disso. Nesses casos, necessária se faz a desconstrução de tais representações, buscando-se o desenvolvimento de uma nova consciência dos objetos representados.

Representações sociais assim formuladas aproximam-se do conceito de ideologia, aqui entendida como sendo um reflexo deformado da realidade. Uma das características comuns às ideologias é a pretensão de explicar fatos observáveis sem a devida contextualização social, histórica e cultural e produzindo idéias que passam a ser transmitidas como se fossem reais. São, portanto, formas reducionistas de explicar a realidade, que limitam-se à descrição de interpretações de fatos sem que sejam analisados os mecanismos sociais que os engedram. As ideologias contemplam verdades parciais, que passam a ser absorvidas como se fossem universais (CHAUÍ, 1991; FRANCO, 2004).

Nesse processo de absorção, notam-se contribuições distintas dos elementos que compõem o núcleo central e o sistema periférico de uma representação social, conforme exposto na próxima seção.

4.3 O Núcleo Central e o Sistema Periférico das Representações Sociais

Na presente pesquisa, trabalhou-se com a identificação do núcleo central da representação social de ONGs dos dirigentes das entidades pesquisadas e dos formadores de opinião do município do Rio de Janeiro, conforme relatado nos capítulos 5 e 6, respectivamente.

Jean-Claude Abric propôs, em 1976, a teoria do núcleo central, apresentada como complementar à teoria das representações sociais. Ao propor essa teoria, Abric entendeu que;

“a organização de uma representação apresenta uma característica particular: não apenas os elementos da representação são hierarquizados, mas além disso toda representação é organizada em torno de um núcleo central, constituído de um ou de alguns elementos que dão à representação o seu significado”. (ABRIC apud SÁ, 2002, p. 62)

Para Abric, revela-se importante o conhecimento da organização apresentada por uma representação social, mapeando-se a hierarquia dos elementos que a constituem e as relações que mantêm entre si. Nem todos os elementos têm a mesma importância, sendo alguns essenciais e outros secundários.

Conforme destacado no início do presente capítulo, há dois processos sociocognitivos que atuam dialeticamente na formação das representações sociais: a objetivação e a ancoragem. A objetivação esclarece como se estrutura o conhecimento de um dado objeto. O sujeito procede a objetivação em três diferentes etapas (ARRUDA, 2002):

1. Seleção dos elementos a serem representados, operando-se uma espécie de enxugamento do excesso de informações. O principal fator indutor dessa operação é o fato de que não é possível lidar com todos os aspectos envolvidos nos conjuntos de informações captadas da realidade. Tal como ocorre nos métodos científicos quando se faz a delimitação dos temas estudados, os indivíduos envolvidos na produção de uma representação

social fazem cortes na realidade. Os principais critérios utilizados costumam ser as informações prévias possuídas e os valores compartilhados.

2. Uma vez feitos os recortes, os fragmentos selecionados são reagrupados em um esquema que se torna o núcleo figurativo da representação. Com isso, o objeto antes misterioso, após destrinchado é recomposto, passando a ser objetivo, palpável.
3. O processo se completa com a fase de naturalização, na qual o esquema criado passa a ser incorporado pelos sujeitos que dele partilham como representando aquilo que é natural.

A objetivação dá origem à definição do núcleo central, uma vez que transforma um conceito em algo concreto. Para Abric, o processo figurativo e social pelo qual esse processo se cristaliza faz com que parte de uma determinada representação, o seu núcleo central, passe a ser evocada e disseminada como se fosse o real para aqueles que a expressam. (FRANCO, 2004).

A outra operação básica, a ancoragem, serve para dar sentido ao objeto apresentado à compreensão dos sujeitos envolvidos na representação. A ancoragem está dialeticamente ligada à objetivação, assegurando-se dessa forma as três funções fundamentais de uma representação: incorporação do estranho ou do novo, interpretação da realidade e orientação dos comportamentos. A ancoragem permite a incorporação do novo nas redes de categorias que o indivíduo possui. Por meio desse processo, o conhecimento gerado enraíza-se no social, integrando-se à leitura de mundo de cada indivíduo, que procede uma busca de familiarização das novidades geradas, ancorando-as nas suas vivências, na sua bagagem emocional. Moscovici destaca que a dinâmica social envolve a familiarização dos objetos pelos indivíduos, que passam a distingui-los com base em modelos e experiências anteriores. Ocorre nesse processo a predominância do passado sobre o presente, da resposta sobre o estímulo, da imagem sobre a realidade vivenciada. Ressalve-se, todavia, que isso não significa a prevalência de um conservadorismo rígido. A representação social opera, na verdade, uma transformação do sujeito e do objeto, uma vez que ambos são modificados no processo de construção da representação. O sujeito amplia

sua categorização e o objeto se acomoda ao seu repertório, o qual também se amplia e se altera. Deve ser realçado, conforme anteriormente destacado, que a representação não se constitui uma cópia da realidade, sendo antes um processo de conceituação e percepção intercambiáveis (MOSCOVICI, 2004; NÓBREGA, 2001).

A ancoragem explica o fato das representações sociais não serem necessariamente consensuais, daí decorrendo a formação do chamado sistema periférico das representações sociais. O sentido atribuído a um dado objeto e o próprio processo de atribuição são construções psicossociais que integram a história pessoal de cada indivíduo com o resultado de suas interações grupais.

O conhecimento do núcleo central, que contempla seus componentes mais importantes, auxilia na identificação dos aspectos fundamentais de uma representação social. No núcleo estão os valores e percepções que são compartilhados com mais clareza e coesão pelo grupo investigado. O núcleo central é constituído pelas significações fundamentais da representação, aquelas que lhe atribuem identidade. Quando o núcleo central passa por transformações, cria-se uma nova identidade (MADEIRA, 2001; MAZZOTTI, 2001).

Os valores que constituem o núcleo central de uma representação social são aqueles que, em geral, o sujeito não tem consciência ou não explícita, mas que direcionam a sua ação e definem seu comportamento. Representam o que é “inegociável”, a essência da representação social, constituída pela memória coletiva do grupo e suas normas. Possuindo uma função consensual que visa à homogeneidade do grupo, caracteriza-se por ser estável, coerente, resistente à mudança. Sua principal função é garantir a permanência da representação. Também se caracteriza por ser de certa forma independente do contexto social e material imediato, ou seja, não é significativamente influenciável pelos fatos mais recentes. O núcleo central é, portanto, decisivo na inflexão que o sentido de um dado objeto assume para um grupo em um dado contexto histórico e cultural (MADEIRA, 2001; SÁ, 2002).

Diversos autores entendem ser o núcleo central o elemento essencial de uma representação, uma vez que é ele que determina o seu significado contribuindo, ao mesmo

tempo, para sua organização interna. Como fatores essenciais na sua determinação estariam a natureza do objeto e o sistema de valores e normas sociais que constituem o contexto ideológico do grupo que expressa a representação social. É no âmbito do núcleo central que ocorre o processo de cristalização, solidificação e estabilização da representação, vinculando-se as idéias e mensagens que vão proceder a homogeneização, sendo mediadas pela realização de ações concretas e apresentando-se resistentes às mudanças (FRANCO, 2004).

Considera-se que a estrutura de uma representação social é alterada quando são adicionados ou suprimidos elementos do seu núcleo central. As mudanças ocorridas no núcleo central implicam, portanto, mudanças na própria representação social. Tais mudanças costumam ser pouco freqüentes e geralmente estão restritas à ocorrência de eventos muito significativos, que levem o sujeito a rever seus valores, expectativas e conceitos de forma radical. Um exemplo de evento desse tipo foi o conjunto de atentados terroristas sofridos pelos Estados Unidos em 11 de setembro de 2001. A partir desse acontecimento, provavelmente mudou o núcleo central e, portanto, a representação social da sociedade norte-americana a respeito de diversos objetos relacionados à política internacional, alterando, conseqüentemente, as comunicações e condutas daquele povo em relação a tais objetos. Outro exemplo que pode ser mencionado foi a tragédia que se abateu em países asiáticos com a ocorrência de tsunamis, no final de 2004. Certamente fatos como esse alteram as representações sociais não apenas da população diretamente afetada, como também dos habitantes de outros países que com eles se solidarizaram. Eventos tão significativos e impactantes assim são, todavia, bastante raros, tornando pouco comum esse tipo de mudança.

Considera-se também nessa teoria a existência do chamado “sistema periférico”, que abriga as diferenças de percepção entre os indivíduos envolvidos na pesquisa, suportando a heterogeneidade do grupo e acomodando as contradições trazidas pelo contexto mais imediato. É constituído dos elementos que estão em volta do núcleo central, que o indivíduo até admite rever, negociar. É uma forma de defesa do núcleo

central, permitindo o intercâmbio com outros grupos. Propicia, assim, a evolução da representação social, sem chegar a mudá-la (MADEIRA, 2001; SÁ 2002).

Enquanto o núcleo central deriva do processo de objetivação, a ancoragem dá origem ao sistema periférico. O estudo do núcleo central é, conforme destacado, essencial para o entendimento de uma determinada representação social. As características inerentes a essa parte das representações fizeram com que ela fosse privilegiada na pesquisa aqui apresentada. Não se pode, no entanto, desconsiderar a relevância que pode ser encontrada na análise do sistema periférico. A ancoragem desempenha um papel essencial no desenvolvimento de uma representação, uma vez que possibilita a sua concretização de forma individual e personalizada por parte de diferentes indivíduos, ligados a grupos sociais diferenciados. A ancoragem consiste no processo de integração cognitiva do objeto representado com os valores pré-existentes. Abric destaca cinco funções do sistema periférico na dinâmica das representações sociais:

1. A concretização do núcleo central, transformando-o em termos ligados à realidade, que passam a ser imediatamente compreensíveis e transmissíveis;
2. A regulação, possibilitando a adaptação da representação às transformações observadas no contexto social, com a integração de novos elementos e a modificação dos já existentes a partir das novas situações concretas com que o grupo se defronta;
3. A prescrição de comportamentos, uma vez que os elementos do sistema periférico funcionam como esquemas organizados pelo núcleo central, garantindo a imediata aplicabilidade de uma representação na leitura de uma dada situação e, em consequência, orientando a tomada de posição;
4. A proteção do núcleo central, tendo em vista que absorve as informações novas que poderiam desestruturá-lo, possibilitando a absorção das mudanças no contexto social e nas idéias com a preservação do âmago da representação;

5. A incorporação das características diferenciadoras de cada indivíduo, permitindo, assim, a elaboração de representações relacionadas à história e às experiências pessoais de cada sujeito.

A Figura 2, adaptada de Celso Pereira de Sá (SÁ, 2002), apresenta um resumo comparativo das características do núcleo central e do sistema periférico:

Núcleo Central	Sistema Periférico
Relaciona-se à memória coletiva e à história do grupo	Permite a integração das experiências e vivências de cada indivíduo
É consensual, definindo a homogeneidade do grupo	Suporta a heterogeneidade do grupo
Apresenta-se estável, coerente e rígido	É flexível, suportando contradições
Revela-se resistente a mudanças	É aberto a transformações
É pouco sensível ao contexto imediato	Sofre influências significativas do contexto imediato
Gera a significação da representação e determina sua organização	Permite a adaptação à realidade concreta e a diferenciação do conteúdo, protegendo, assim, o sistema central.

Figura 2
Características do Núcleo Central e do Sistema Periférico

Os elementos dos quadrantes restantes, superior direito e inferior esquerdo, possibilitam uma interpretação menos direta, uma vez que tratam de cognições que, apesar de não estarem compondo o núcleo central mantém uma relação de proximidade com este (TURA, 1997).

As pesquisas do núcleo central revelam não apenas os conteúdos da representação social como também sua estrutura ou organização interna. Daí decorre a prática comumente adotada de solicitar aos sujeitos participantes que efetuem sobre sua própria produção um trabalho cognitivo de análise, comparação e hierarquização (SÁ, 1998). Na presente pesquisa, essa técnica se deu por meio da hierarquização das palavras evocadas, operação que foi solicitada aos entrevistados.

A teoria das representações sociais representa, conforme destacado neste capítulo, uma importante opção para o desenvolvimento de estudos em ciências sociais aplicadas. A variedade de conceitos e de enfoques observada nos principais estudiosos que

contribuíram para o desenvolvimento dessa teoria, após a formulação inicial de Serge Moscovici, ampliaram suas possibilidades de aplicação. Especial atenção foi dada na presente tese ao núcleo central das representações sociais, abordado na última seção.

Conhecidas as possibilidades de aplicação dessa teoria em pesquisas sociais, foi buscada, na presente tese, a identificação da representação social de ONGs pelos formadores de opinião da cidade do Rio de Janeiro, conforme apresentado no capítulo a seguir.

5 REPRESENTAÇÃO SOCIAL E CONCEITOS SOBRES AS ONGS PELOS FORMADORES DE OPINIÃO DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO

Conforme será demonstrado no último capítulo, que apresenta dados sobre as ONGs estudadas, elas não têm gerado receitas próprias em volumes significativos, sendo incapazes de sobreviver sem apoio financeiro de terceiros. Com isso, essas organizações necessitam buscar apoios e parcerias com o governo, empresas privadas ou mesmo pessoas físicas que lhes aportem recursos. Parece, pois, razoável a dedução de que o crescimento experimentado pelas ONGs no Rio de Janeiro, assim como nos demais estados brasileiros e em diversos outros países não poderia ter ocorrido sem que a sociedade o legitimasse. Foi partindo desse pressuposto que foi realizada uma pesquisa com os chamados formadores de opinião, visando levantar a percepção por eles mantida a respeito do fenômeno estudado.

Foram considerados formadores de opinião: políticos, jornalistas, professores, sindicalistas, líderes religiosos e autoridades dos poderes executivo e judiciário, sendo entrevistados um total de 127 sujeitos. A amostragem, não probabilística, foi estabelecida por meio do critério de acessibilidade, sendo estabelecidos contatos com a rede de relacionamentos mantida pelo pesquisador e solicitando-se aos entrevistados que indicassem outras pessoas. Dois critérios foram estabelecidos para a seleção dos sujeitos: não estar ligado diretamente a nenhuma ONG e viver ou atuar profissionalmente no Rio de Janeiro. O primeiro critério foi estabelecido pelos motivos já expostos, enquanto o segundo deveu-se ao fato da pesquisa enfocar especificamente as ONGs estabelecidas no município do Rio de Janeiro.

No caso específico dos políticos, foi adotado outro procedimento: o pesquisador visitou os diversos gabinetes da Assembléia Legislativa do Rio de Janeiro e da

Câmara Municipal carioca, solicitando aos chefes de gabinetes entrevistas com os deputados ou vereadores. A participação dos políticos que atuam no nível federal foi mais restrita, considerando-se a dificuldade para a realização de mais do que uma viagem a Brasília. No dia em que o pesquisador esteve na Câmara Federal e no Senado estava sendo votada a reforma tributária e houve, em função disso, grande dificuldade no estabelecimento de contatos. Foram entrevistados, em decorrência, apenas dois deputados federais e um senador, todos da bancada do estado do Rio de Janeiro.

Foi utilizado o método das representações sociais, exposto no capítulo 4, buscando-se a detecção do núcleo central da representação, com a utilização da técnica de evocação de palavras. Foram também apresentadas questões abordando alguns pontos polêmicos sobre o fenômeno de crescimento das ONGs.

No presente capítulo, estão apresentados os procedimentos metodológicos e os resultados obtidos nessa etapa da pesquisa.

5.1 O Núcleo Central da Representação Social Estudada

Para o levantamento dos possíveis elementos que compõem o núcleo central da representação social estudada foi utilizada a técnica denominada *associação* ou *evocação livre*, conforme exposto no capítulo 1, que apresentou a metodologia. Cada sujeito foi convidado a manifestar as quatro primeiras palavras que lhe vinham à mente a partir da expressão “ONG”, sendo convidado, em seguida, a estabelecer uma hierarquia entre as respostas dadas, atribuindo “1” à que considerasse mais fortemente relacionada ao conceito de ONG, “2” para a segunda e assim sucessivamente.

Do total de 127 pessoas ouvidas, duas alegaram não conseguir traduzir em palavra ou expressões simples a percepção que tinham sobre as ONGs, preferindo pular a evocação e responder apenas às demais perguntas. Algumas pessoas lembraram-se de menos do que quatro palavras, sendo aceita essa possibilidade sem restrições por não haver prejuízos aparentes ao tratamento estatístico que seria aplicado às respostas.

Foram evocadas 295 diferentes palavras ou expressões. Destas, 29 não foram categorizadas por terem sido citadas apenas uma vez e não serem similares a outras. Essas palavras não foram, portanto, consideradas na tabulação, mesmo porque jamais seriam indicadas para constituir o núcleo central, dada a frequência insignificante com que apareceram. Foram, portanto, submetidas à etapa seguinte do tratamento dos dados, 90% das palavras evocadas.

A Tabela 5 apresenta um resumo dos números envolvidos na pesquisa, na etapa em foco:

Tabela 5
Números da evocação de palavras com formadores de opinião

Evento	Nº
Entrevistas realizadas	127
Pessoas que responderam a evocação de palavras	125
Número total de evocações	295
Palavras e expressões não categorizadas	29
Palavras e expressões agrupadas em categorias	266
Percentual de palavras e expressões categorizadas	90%
Categorias semânticas submetidas a análise	45

Procedeu-se, a seguir, o cálculo da frequência de ocorrência das categorias, representada pelo número de vezes em que ela foi citada pelos sujeitos e o cálculo da ordem média de evocação (OME), que considera a posição em que a expressão evocada foi hierarquizada pelo entrevistado. O número de vezes em que cada termo foi evocado e citado como o mais importante foi multiplicado por 1. A frequência das citações em segundo lugar na hierarquização foi multiplicada por 2, a de terceiro lugar por 3 e a de quarto lugar por 4. A OME corresponde à média aritmética desses produtos. O que a OME indica, portanto, é o grau de importância atribuído a cada expressão, que pode variar, no caso de serem pedidas quatro palavras, de 1,0 a 4,0. Se algum termo aparecesse em 100% das evocações como o mais importante, a sua OME seria igual a 1,0. Caso, ao contrário, aparecesse sempre como a menos relevante, sua OME seria 4,0.

A tabela 6 apresenta um exemplo que demonstra como se dá o cálculo da frequência e da OME:

Tabela 6
Exemplo de cálculo de Frequência e OME

Categoria: Ação prática	
Número de vezes em que foi evocada e hierarquizada em 1º lugar:	9
Número de vezes em que foi evocada e hierarquizada em 2º lugar:	2
Número de vezes em que foi evocada e hierarquizada em 3º lugar:	5
Número de vezes em que foi evocada e hierarquizada em 4º lugar:	3
Frequência total:	$9 + 2 + 5 + 3 = 19$
OME:	$[(9 \times 1) + (2 \times 2) + (5 \times 3) + (3 \times 4)] / 19 = 2,11$

É importante destacar que, nos casos em que um mesmo sujeito citou duas ou mais palavras agrupadas na mesma categoria, foram desconsideradas as que receberam menor importância na ordem hierárquica por ele estabelecida. Em consequência, foi revista a ordem atribuída às demais expressões, conforme demonstrado no exemplo apresentado na Tabela 7:

Tabela 7
Exemplo de tratamento de respostas repetidas na mesma categoria

Sujeito nº 003			
Expressão evocada	Ordem atribuída	Categoria em que foi incluída	Ordem revista
Dinheiro fácil	2	Picaretagem	1
Enganação	1	Picaretagem	desconsiderada
Abuso de mão-de-obra	3	Picaretagem	desconsiderada
Trabalho	4	Trabalho	2

Feitos esses ajustes, foram efetuados os cálculos da frequência e da OME de cada categoria, obtendo-se os resultados expostos na Tabela 8:

Tabela 8
 Frequência e ordem média de evocação das categorias submetidas à análise

CATEGORIA	Frequência	OME
Ação prática	19	2,11
Ação social	27	1,89
Ajuda	32	2,47
Alternativa	9	2,11
Amizade	6	3,33
Ausência do Estado	5	2,20
Bem comum	3	3,00
Carência	5	2,20
Cidadania	13	2,69
Clientelismo	4	2,00
Competência	4	3,50
Compromisso	2	3,00
Decisão	2	2,00
Defesa de interesses	17	2,24
Desenvolvimento	5	3,60
Desorganização	2	2,00
Educação	4	3,50
Empresa privada	5	2,80
Entidade sem fins lucrativos	5	2,20
Esperança	2	3,00
Estrangeiro	6	2,50
Fiscalização	3	3,00
Grupo	11	2,55
Idealismo	8	2,38
Independência	8	2,00
Interesses particulares	2	1,50
Meio ambiente	10	2,80
Neoliberalismo	2	2,00

Novidade	3	2,67
Objetivo	6	2,33
Oportunidade	2	4,00
Organização	21	2,10
Participação	17	2,12
Pessoas	2	1,50
Picaretagem	15	2,07
Política	9	2,89
Público não-estatal	2	2,50
Recursos	12	2,50
Responsabilidade	5	1,80
Sociedade	29	2,10
Solidariedade	23	2,13
Trabalho	15	2,53
União	5	2,20
Vida	2	3,00
Voluntariado	11	3,00
MÉDIA	8,89	2,49

A partir do exame conjugado da frequência e da ordem média de evocação de cada categoria, foram levantados os elementos supostamente pertencentes ao núcleo central da representação social. Para tanto, as categorias foram agrupadas nos seguintes quadrantes:

- superior esquerdo – as que tiveram frequência maior e OME menor do que a média
- superior direito – as que tiveram frequência maior e OME maior do que a média
- inferior direito – as que tiveram frequência menor e OME maior do que a média

- inferior direito – as que tiveram freqüência menor e OME menor do que a média

O resultado desse agrupamento está apresentado na Figura 3:

		ORDEM MÉDIA DE EVOCAÇÃO	
		inferior a 2,49	superior ou igual a 2,49
F R E Q Ü Ê N C I A	superior ou igual a 8	ajuda (32) sociedade (29) ação social (27) solidariedade (23) organização (21) ação prática (19) defesa de interesses (17) participação (17) picaretagem (15) alternativa (9)	trabalho (15) cidadania (13) recursos (12) voluntariado (11) grupo (11) meio ambiente (10) política (9)
	inferior a 8	idealismo (8) independência (8) objetivo (6) ausência do Estado (5) responsabilidade (5) união (5) carência (5) entidade sem fins lucrativos (5) clientelismo (4) pessoas (2) interesses particulares (2) neoliberalismo (2) decisão (2) desorganização (2)	amizade (6) estrangeiro (6) desenvolvimento (5) empresa privada (5) competência (4) educação (4) bem comum (3) fiscalização (3) novidade (3) compromisso (2) esperança (2) oportunidade (2) público não-estatal (2) vida (2)

Figura 3

Agrupamento em quadrantes das categorias submetidas à análise

Obs: O número entre parênteses indica a freqüência com que o termo foi evocado pelo conjunto dos sujeitos.

São consideradas componentes do núcleo central da representação, as categorias localizadas no quadrante superior esquerdo. A importância dessas expressões

para os sujeitos entrevistados reflete-se no elevado número de vezes em que foram evocadas, resultando em uma frequência maior do que a média e no alto grau de importância atribuído na hierarquização, que fez com que a OME ficasse menor do que média (SÁ, 2002).

O conhecimento do núcleo central da representação social estudada proporciona uma maior clareza a respeito de como as ONGs têm sido vistas pelos formadores de opinião consultados. Partindo desse pressuposto, estão apresentados a seguir comentários sobre as expressões que compõem o núcleo central em questão.

Os termos “ajuda” e “ação social” podem ser relacionados a iniciativas de caráter filantrópico. A ação filantrópica é rejeitada pela maioria dos dirigentes de ONGs e dos defensores da expansão desse tipo de instituição, sob a alegação de que as verdadeiras ONGs são aquelas que auxiliam a sociedade a buscar alternativas de desenvolvimento e de superação de suas mazelas sociais. A Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais (ABONG), por exemplo, não aceita a filiação de entidades que desenvolvam trabalhos de natureza filantrópica e tem lutado pela definição de um marco legal que estabeleça claramente a separação entre as ONGs e as entidades filantrópicas. Apesar dessa resistência por parte de dirigentes e estudiosos, a percepção de caráter filantrópico é bastante significativa, sendo o termo “ajuda” o que foi citado com maior frequência dentre todos os apresentados, tendo sido lembrado por mais de um quarto dos sujeitos. O termo “ação social” também ficou entre os primeiros em número de citações.

Os termos “sociedade” e “organização” são de interpretação menos clara, podendo representar apenas a reafirmação de características (serem organizadas e pertencerem à sociedade) intrínsecas às ONGs. Sendo essas características fundamentais de uma ONG, é natural que compõem o núcleo central da representação, mas pouco acrescentam à busca de um melhor entendimento do fenômeno investigado.

Solidariedade, termo com elevada frequência de citação, possui uma conotação bastante positiva, sendo considerado geralmente um sentimento nobre e não sofrendo as críticas que costumam ser dirigidas a outros termos como “filantropia”, que lembram medidas assistencialistas. Sua presença no núcleo central representa mais um sinal da visão

positiva que os formadores de opinião consultados mantêm sobre o papel desempenhado pelas ONGs.

A expressão “ação prática” pode ser interpretada como consequência da percepção de que as ONGs são ágeis, como muitos respondentes manifestaram no momento em que foram convidados a posicionar-se sobre as quatro alternativas citadas e justificar seu posicionamento. Várias pessoas afirmaram perceber nas ONGs um potencial muito grande para o oferecimento de soluções para os problemas sociais, uma vez que essas entidades possuem maior flexibilidade gerencial e agilidade do que o governo.

As expressões “defesa de interesses” e “participação” podem ser interpretadas a partir de uma mesma percepção das ONGs como promotoras da democratização das relações sociais, sendo essa uma qualidade reivindicada por muitos dos dirigentes e dos defensores da expansão dessas organizações. Diversas citações foram feitas na justificativa dos posicionamentos a respeito do papel das ONGs, tal como a de serem promotoras de *lobbies* democráticos, ou seja, de articulação e busca de defesa dos direitos de setores da sociedade que não possuem muito acesso às formas tradicionais de representação política.

“Alternativa” é uma das expressões do núcleo central com significado mais amplo. Levando-se em consideração, porém, as justificativas dos respondentes, pode-se deduzir que a percepção que levou ao seu aparecimento na evocação de palavras é a de que a sociedade tem nas ONGs uma alternativa de solução de seus problemas fora do aparato estatal. Algumas pessoas manifestaram que consideram esse processo uma usurpação, por entidades da sociedade civil, de atribuições que deveriam caber ao Estado, e uma privatização de recursos públicos. A maioria dos participantes, no entanto, julgou essa substituição saudável, entendendo que o Estado não tem condições, sozinho, de dar resposta às necessidades sociais e que as ONGs podem executar vários trabalhos com maior eficiência e eficácia.

A expressão “picaretagem” contemplou, no processo de categorização, uma série de palavras de conotação similar como “corrupção” e “enganação”. Embora minoritário, o número de pessoas que revelou desconfiança a respeito da seriedade dos trabalhos das ONGs é significativo, alcançando quase 10% da amostra. Na quase

totalidade dos casos, as quatro palavras evocadas foram na mesma direção como, por exemplo, o depoimento do sujeito 23, uma autoridade do poder executivo, que expressou: “máquina teresa de calcular”; “arapucas”, “má gestão” e “bombas de sucção de recursos públicos” A maioria dessas pessoas manifestou, nas justificativas, críticas contundentes à expansão das ONGs.

Em resumo, a representação social de ONGs de formadores de opinião do município do Rio de Janeiro apresenta uma visão muito favorável do objeto enfocado, sendo esse, possivelmente, um dos motivos do notável crescimento no número de instituições desse tipo que se verificou não apenas na cidade estudada, como em todo o país nas últimas décadas. Embora existam pessoas que mantêm uma posição de forte crítica a esse fenômeno, a grande maioria é favorável à continuidade dos arranjos sociais que têm possibilitado a expansão das ONGs. Apesar das denúncias de desvios de recursos e desvirtuamento da ação do Estado por entidades desse tipo que, periodicamente, são publicadas na imprensa e que já levaram à constituição de comissões parlamentares de inquérito, a sociedade, ou ao menos seus formadores de opinião, parece estar apostando na legitimidade das ONGs como promotoras do desenvolvimento social.

O resultado das demais questões apresentadas nas entrevistas realizadas possibilitou uma maior compreensão da visão mantida sobre as ONGs, sinalizada na composição desse núcleo central.

5.2 Questões Sobre ONGs Formuladas aos Formadores de Opinião

Foi solicitado aos sujeitos entrevistados que reagissem às seguintes afirmações, concordando, concordando em parte ou discordando de seu teor e justificando as respostas dadas:

1. As ONGs estão se expandindo no Brasil porque o Estado tem diminuído sua atuação
2. As ONGs devem ser independentes do governo
3. Deveria haver uma maior fiscalização sobre as ONGs

4. Fundar uma ONG pode ser um meio de obtenção de vantagens pessoais

Na escolha das afirmações submetidas à análise, procurou-se contemplar alguns dos aspectos mais polêmicos sobre o fenômeno de crescimento das ONGs, levantados na revisão bibliográfica preliminar realizada e em entrevistas exploratórias efetuadas com estudiosos do assunto.

A tabela 8 apresenta os resultados obtidos.

Tabela 8
Opinião dos entrevistados sobre as afirmações apresentadas a respeito das ONGs

AFIRMAÇÃO	CONCORDARAM	CONCORDARAM EM PARTE	DISCORDARAM	NÃO SOUBERAM RESPONDER
1. As ONGs estão se expandindo no Brasil porque o Estado tem diminuído sua atuação	52%	36%	12%	0%
2. As ONGs devem ser independentes do governo	73%	21%	6%	1%
3. Deveria haver uma maior fiscalização sobre as ONGs	65%	22%	10%	3%
4. Fundar uma ONG pode ser um meio de obtenção de vantagens pessoais	46%	36%	12%	6%

Como se vê, um significativo número de sujeitos manifestou-se concordando ou concordando em parte com todas as afirmações, indicando a existência de um elevado grau de consistência na representação social das ONGs mantidas pelos formadores de

opinião. Nas justificativas apresentadas para as respostas, podem ser encontrados importantes subsídios para o entendimento das percepções manifestas pelos respondentes.

5.2.1 Destaques nas justificativas referentes à primeira afirmação – “As ONGs estão se expandindo no Brasil porque o estado tem diminuído sua atuação”

A primeira afirmação abordou um dos aspectos do fenômeno de crescimento das ONGs que têm merecido críticas por parte de diversos estudiosos, cuja contribuição já foi exposta no capítulo 2 (MENESCAL, 1996; MONTAÑO, 1999; PRESBURGER, 1996; SOUZA, 1992; VILLALOBOS E ZALDIVAR, 2001, dentre outros).

Alguns entrevistados fizeram questão de destacar que, embora considerem indevida a substituição do Estado pelas ONGs, esse fenômeno não desmerece o papel que vem sendo desempenhado por essas organizações. O Senador Sérgio Cabral Filho, por exemplo, afirmou que as ONGs, como todas as demais entidades que compõem o chamado Terceiro Setor, representam um importante fator de expressão da solidariedade coletiva. No entanto, não se pode, como pensam alguns, substituir o papel do Estado pela ONG. Essa organizações têm uma dimensão e um alcance muito inferiores ao tamanho do Estado. Poderiam ser aliadas na busca de melhor qualidade de vida para a população, tornando-se aliadas do poder público, estabelecendo parcerias em favor dos interesses da coletividade.

O fato de uma pessoa concordar com a existência dessa relação entre a redução do Estado e o crescimento das ONGs não quer dizer, no entanto, que concorde com as críticas a ela dirigidas, que julgue ilegítimo ou indesejável esse fenômeno.

O Vereador e Secretário Municipal de Ação Social Wagner Siqueira, por exemplo, manifestou uma opinião favorável a essa nova configuração do Estado, a despeito de ter também expressado fortes críticas à atuação de muitas ONGs que têm, na sua percepção, agido de má fé e sugado recursos públicos. Para Wagner, o conceito de democracia representativa está sendo substituído pelo de democracia participativa. A representação da sociedade civil organizada pelas ONGs teria sido fundamental em

algumas conquistas como o Estatuto da Criança e do Adolescente e a Lei Orgânica da Assistência Social.

Muitos dos que concordaram com a primeira afirmação manifestaram apreciação ao trabalho das ONGs. A Promotora Érika da Rocha Figueiredo, por exemplo, afirmou que “*O Estado tem sido totalmente omissivo no trabalho assistencial e de preservação de bens de todos os tipos, e por isso as ONGs ganharam credibilidade e projeção, por seu trabalho valoroso e sério*”. Érika, assim como diversos outros entrevistados, destacou a existência de ONGs “*não tão sérias*”, que podem se envolver em fraudes, desvios de recursos e objetivos políticos eleitoreiros. Ressalvou, porém, que esse fenômeno, de existência de instituições idôneas e outras não, ocorre em todas as áreas e não somente em relação às ONGs e que, por isso, faz-se necessária a fiscalização por parte do governo.

Alguns entendem que as ONGs estão agindo em defesa da sociedade que ficou desprotegida e não aproveitando-se ou mesmo sendo parte das causas da redução do Estado. A sindicalista Gloria Maria Ramos, por exemplo, afirmou que:

“Dentro do contexto da política de Estado mínimo em que o poder público busca se desincompatibilizar de algumas ou quase todas as obrigações com a garantia das conquistas do público, conquistas sociais, percebo que as ONGs podem dar uma contribuição, dado que são iniciativas de mobilização da sociedade frente aos conflitos que geram desigualdades (...)”

O sindicalista Mauro Cerruti Vianna, que concordou em parte essa afirmação, manifestou uma opinião parecida, afirmando que, com o modelo neoliberal, o Estado perdeu a sua força na área social mas aumentou muito a sua arrecadação, o que deu chance para a existência de organizações paralelas que cobram a aplicação de receitas na área social. Nota-se, nessa afirmação, uma visão favorável desse fenômeno, percebendo-se que o entrevistado, ainda que critique a redução do Estado, crê ser legítimo e útil que as ONGs se fortaleçam nesse contexto.

Diversos dos entrevistados que concordaram em parte com a assertiva afirmaram que o crescimento das ONGs é um fenômeno mundial. O Jornalista Artur Xexéo afirmou, no entanto, que embora se trate de um movimento que ocorre no mundo

todo, no Brasil ele tem sido mais expressivo em função da displicência do Estado. O Jornalista e Conselheiro do Tribunal de Contas do Rio de Janeiro Sérgio Cabral também afirmou que, embora se trate de uma tendência mundial, o crescimento tem sido maior no Brasil porque o brasileiro seria “*chegado a modismos*”. Para ele, as facilidades oferecidas pela legislação, em especial os benefícios tributários, são fatores indutores da expansão observada.

Também expressou uma percepção extremamente favorável ao crescimento das ONGs o jornalista e escritor José Louzeiro. Para ele, essas organizações prescindem do tradicionalismo que marca a ação governamental e a expansão de sua atuação poderá conduzir a um novo conceito de governabilidade:

“Sem ter nenhuma vinculação com o anarquismo, poderíamos ter o fim da tecnocracia. As ONGs me fazem entender que o povo pode se autogerir (...) elas instalam os princípios da verdadeira cidadania, ensinando as pessoas simples a serem cidadãos”.

Louzeiro expressou tamanha confiança no trabalho desenvolvido por essas instituições que chegou a apontá-las como substitutas dos sindicatos: *“Os sindicatos têm medo da concorrência, pois vêem as ONGs como seus sucedâneos. Elas são os verdadeiros sindicatos, pois através do desenvolvimento social geram riqueza e emprego”.* Até mesmo funções religiosas poderiam ser a elas atribuídas, na sua percepção, afirmando que há muita “picaretagem” no meio religioso que poderia ser superada se essas organizações se dedicassem mais à espiritualidade. De todos os entrevistados, esse foi, sem dúvida, o que expressou uma visão mais idealizada e apaixonada pelas ONGs, percepção essa que está bem retratada em outra afirmação: *“A ONG é quase uma utopia política que está tomando corpo entre nós”.*

Outros entrevistados, porém, manifestaram opiniões que denotam uma insatisfação com esse processo. A Sindicalista Norma Ceribello, por exemplo, afirmou que *“O Estado está falido porque quer. O crescimento das ONGs é uma consequência e o governo está gostando disso”.* Verifica-se nessa afirmação uma condenação à redução do Estado e sua substituição pelas ONGs e uma alusão aos benefícios que os governantes de alguma forma podem obter nessa situação. Conforme revelará o capítulo 7, há, de fato,

relações entre órgãos governamentais e ONGs que podem ensejar a obtenção de benefícios pessoais para os dirigentes públicos. Uma das situações que melhor evidenciam essa situação está exposta na seção 7.7. Tem ocorrido em alguns casos a contratação de pessoal para trabalhar em órgãos públicos por meio de ONGs, sendo que os contratados são escolhidos por autoridades públicas. A escolha de apadrinhados políticos seria, nesses casos, uma forma de burla à lei que estabelece a necessidade de concurso para a contratação de servidores públicos.

Entre os sindicalistas entrevistados verificaram-se algumas das mais fortes críticas ao crescimento das ONGs. João Paulo Chaves, por exemplo, disse que o incentivo às ONGs representa um mal para a população, à medida em que afasta o Estado das funções sociais e que *“acabam se transformando em um ralo de recursos que deveriam ir para o setor público”*. Na lógica adotada por esse sindicalista percebe-se, portanto, que a expansão das ONGs seria, para alguns, não apenas consequência como também causa da redução do Estado.

Mesmos os que concordaram com a assertiva demonstraram perceber que o crescimento das ONGs não pode ser explicado apenas em função da redução do Estado. A Procuradora Federal Carla Marshall, por exemplo, afirmou ser a legislação vigente um dos facilitadores da expansão desse tipo de entidade.

A sindicalista Sônia da Costa Rodrigues, que também concordou com a assertiva, afirmou que *“em alguns setores existe a necessidade das pessoas se unirem num objetivo comum, sendo esse um meio de se conseguir verbas com finalidades específicas de organizações nacionais e internacionais”*. Como se verá no capítulo 7, que apresenta informações sobre as ONGs estudadas, essa afirmação é pertinente, havendo, de fato, instituições que surgiram a partir da existência de disponibilidade de recursos financeiros provenientes de agências internacionais. Fica claro na forma como a entrevistada expressou sua opinião, que ela não faz julgamento negativo dessa situação, considerando-a que faz parte da dinâmica social.

Vários dos que concordaram em parte com essa afirmação explicitaram outros motivos que julgam ter contribuído para o crescimento das ONGs. O Promotor Pedro

Rubim Borges Fontes, por exemplo, afirmou que, além de aproveitar a diminuição do Estado, as ONGs também têm crescido em função realização de serviços excelentes em determinadas áreas, devido às peculiaridades de sua estrutura. O Juiz Luis Cláudio dos Santos Branco, destacou que a expansão das ONGs decorre não apenas da ausência do Estado em algumas áreas, mas também da necessidade de maior organização da sociedade civil. O Juiz Cairo Itaco David, destacou que há alguns espaços ocupados pelas ONGs que jamais foram ocupados pelo governo. O promotor Dennis Aceti Ferreira afirmou que o Estado não tem diminuído sua atuação. Na verdade, ele não a tem ampliado suficientemente, daí o surgimento das ONGs.

Outro fator que foi apontado por alguns entrevistados, como, por exemplo, o Promotor Rodrigo Duque Estrada Soares, foi a mobilização crescente da sociedade civil. Na mesma linha de pensamento foi o depoimento do Juiz Leonardo Ferreira Chaves, que relacionou o crescimento das ONGs à consolidação da democracia. A Professora Célia Paradela, que também compartilhou dessa opinião, destacou que considera o crescimento das ONGs um resultado da evolução da democracia e da consciência da cidadania. O Pastor Ronan Boechat também afirmou que o principal motivo desse fenômeno é a maior organização da sociedade civil e não o tamanho do Estado.

O Pastor Carlos Alberto Fernandes apresentou um outro motivo que, na sua percepção, tem influenciado no crescimento das ONGs, juntamente com a redução da atuação do Estado. Para ele, muitas dessas organizações, ao serem fundadas, serviram de abrigo para lideranças de esquerda que foram alijadas. Essa percepção pode, de alguma forma, ser considerada aplicável ao caso do IBASE, uma das entidades pesquisadas. Esse Instituto surgiu após o regresso de exilados políticos que procuraram desenvolver um trabalho de geração de estudos que representasse uma alternativa às instituições oficiais, cujos dados eram considerados pouco confiáveis.

Outras pessoas consideraram nociva a redução do Estado e a apropriação, pelas ONGs, de parte de suas antigas funções, justificando de diferentes maneiras seu posicionamento. O sindicalista João Paulo Câmara Chaves afirmou que mesmo quando uma ONG presta um bom serviço ela está esvaziando a atuação do Estado e causando a

acomodação deste na resolução de problemas sociais. Afirmou também que, apesar da independência, o poder público precisa ter mais controle sobre as ONGs. O Vereador Eliomar Coelho expressou opinião similar, afirmando que o crescimento dessas organizações é um dos instrumentos do avanço do neoliberalismo e que tem servido à privatização das políticas sociais.

A segunda assertiva apresentada complementou a reflexão proporcionada pela primeira, sendo direcionada para o questionamento das relações estabelecidas entre as ONGs e o governo. As respostas são apresentadas na próxima seção.

5.2.2 Destaques nas justificativas referentes à segunda afirmação – “As ONGs devem ser independentes do governo”

Na segunda afirmação também ocorreu uma expressiva concordância. A justificativa apresentada pelos que concordaram em parte foi que, embora independentes, as ONGs devem ter liberdade para celebrar acordos e parcerias com o governo e receber recursos estatais. Mesmo entre os que responderam que concordam com a afirmação, muitos fizeram essa mesma ressalva. Nesses casos, o pesquisador indagou se o repasse de verbas não caracterizaria uma forma de dependência. As respostas dadas a esse questionamento foram em torno de um mesmo posicionamento: é possível o recebimento de recursos estatais por meio do estabelecimento de relações de parcerias e não de dependência. Houve, ainda, quem discordasse da afirmação, justificando que deve haver um forte relacionamento entre as ONGs e o Estado, uma vez que elas têm como missão a prestação de serviços de interesse público.

O Promotor Pedro Rubim Borges Fontes destacou que a independência do Estado é uma das características distintivas e importantes das ONGs. Na sua concepção, somente sendo independentes essas instituições podem ter uma ação mais ágil, desburocratizada e atenta aos interesses da comunidade, dos patrocinadores e demais atores que se beneficiam de sua atividade.

O Vereador Eliomar Coelho afirmou que a independência é essencial também para que seja viável o cumprimento daquele que, na sua percepção, representa o mais legítimo papel que uma ONG pode desempenhar. Para ele, essas entidades deveriam ter como missão básica conscientizar os cidadãos para que eles exijam seus direitos junto ao poder público. Não deveriam, portanto, atuar como provedoras de serviços e sim como mobilizadoras de esforços, como instrumentos de pressão popular na definição de políticas públicas. Na sua opinião, não deve haver parcerias que envolvam repasses de recursos, pois *“quem dá a mão dá a condição”*. O deputado Estadual Flávio Bolsonaro também concordou com a necessidade de independência, justificando serem as ONGs entidades que precisam atuar fiscalizando o governo.

Na mesma linha de pensamento, o Professor Isao Yamamoto afirmou que as ONGs representam uma forma diferente de fazer política, servindo para promover o equilíbrio entre o poder público e as opiniões opostas. Seriam essas entidades, na sua percepção, *“uma presença indispensável para manter um mundo equilibrado em termos de ideologias”*.

Conforme está exposto no capítulo 6, em pelo menos duas das ONGs pesquisadas há, desde a fundação, um foco claro nesse papel de promotora da consciência social. Os Defensores da Terra atuam basicamente como difusores dos valores ecológicos, promovendo palestras, debates e eventos de conscientização preservacionista. Também formam multiplicadores desses valores e promovem manifestações para pressionar autoridades públicas quando são tomadas decisões a respeito de assuntos de interesse ecológico. A Sociedade Brasileira dos Ostomizados, outra entidade estudada, também tem como uma das principais linhas de ação a mobilização da sociedade para exigir dos governantes a decretação de leis e a implementação de políticas públicas que beneficiem as pessoas que passaram por processos de colostomia. Essas organizações não representam, todavia, a maioria.

A questão do acesso a recursos públicos suscitou opiniões bem distintas entre os diversos entrevistados. As ONGs deveriam, segundo o Vereador Eliomar Coelho, *“se virar para fazer coisas que gerem recursos”*, pois só assim terão independência e liberdade

para colocar projetos em prática. A pesquisa realizada junto às ONGs, exposta no capítulo 7, demonstrou, porém, que os recursos próprios representam um percentual bastante reduzido no orçamento dessas instituições.

Sobre essa concepção de geração de recursos, o Consultor Ivan Daibert Júnior, que tem atuado assessorando entidades do terceiro setor, contou ao pesquisador que uma ocasião estava sendo discutido em um congresso que reunia dirigentes de diversas ONGs ,estratégias para a alavancagem da receita própria. A discussão desse tema estava causando incômodo em algumas lideranças, até que alguém pediu a palavra e disse que gerar recursos próprios seria um despropósito, um desvirtuamento do verdadeiro sentido das ONGs, que acabariam fazendo com que elas visassem o lucro. Na ocasião, Betinho, um dos mais conhecidos dirigentes de ONGs e fundador do IBASE rebateu a crítica com uma afirmação instigante; *“Não vejo nenhum problema em gerar lucro. Quem não dá lucro precisa viver do lucro que outras organizações dão. Vergonha não é dar lucro é ficar sempre dependendo do lucro dos outros”*.

Manifestando opinião oposta à necessidade de auto-sutentação, a Jornalista Maria Alice Nunes de Campos afirmou que as ONGs são tão necessárias ao atendimento da população mais carente que o governo deveria apoiar e fornecer meia infra-estrutura para sua sobrevivência.

O Vereador Wagner Siqueira opinou que as ONGs devem ser totalmente independentes do governo, destacando, porém, que essa independência não tem sido observada em muitos casos. Existiriam, na sua percepção, muitas instituições utilizadas como instrumentos políticos do governo. Em outros casos, a própria organização patrimonializa o bem público, trabalhando com recursos da renúncia fiscal. Como exemplo, citou o caso dos dirigentes de ONGs que são membros de Conselhos Municipais, participando, assim, da determinação da distribuição de recursos a que suas próprias entidades vão concorrer.

Opinião bem dissonante dos demais entrevistados foi expressa pelo Professor Gilberto Hauer Vieira. Apesar de ter concordado em parte com a assertiva, ele opinou que só deveriam poder funcionar as ONGs que de alguma forma interessassem ao governo e

condenou a existência de ONGs trabalhando em áreas em que o Estado nem ao menos deveria atuar. Trata-se, portanto, de uma visão bem atípica a respeito do papel das ONGs, dando a entender que essas entidades são parte integrante da estrutura governamental.

Divergência maior de opiniões foi observada nas reações à terceira assertiva, conforme a seguir destacado.

5.2.3 Destaques nas justificativas referentes à terceira afirmação – “Deveria haver uma maior fiscalização sobre as ONGs”

Os que concordaram com a terceira afirmativa justificaram sua posição com a possibilidade de ocorrência de fraudes e mau emprego dos recursos administrados pelas ONGs.

O Jornalista e Conselheiro do Tribunal de Contas do Rio de Janeiro Sérgio Cabral opinou que é imprescindível que seja mantida uma maior fiscalização sobre as ONGs, uma vez que muitas delas recebem expressivos volumes de recursos públicos. Afirmou que tem acompanhado, no Tribunal, processos que questionam parcerias estabelecidas entre órgãos públicos e ONGs e que há alguns problemas sérios nessa área. Os governos, nos seus diversos níveis, estariam utilizando as ONGs como mecanismos de terceirização de pessoal para o serviço público, burlando a lei que exige concursos públicos e a lei de responsabilidade fiscal.

Houve também manifestações sobre a necessidade de que exista não apenas uma fiscalização para coibir fraudes como também uma avaliação qualitativa do trabalho desenvolvido. A Juíza Gisele Guida de Faria, por exemplo, afirmou que, devido à autonomia que possuem, é necessário que as ONGs sejam fiscalizadas para que sejam evitados eventuais abusos assistencialistas. Embora não fique claro, nesta afirmação, o que seria esse tipo de abuso, pode-se supor que se refira à adoção de práticas inadequadas que, ao invés de contribuir efetivamente para o desenvolvimento social apenas mascare as disfunções sociais, com a prática do assistencialismo. Essa preocupação coincide com o conceito de ONG defendido pela ABONG. Na concepção daquela associação, somente

deveriam ser denominadas ONGs as instituições que não praticassem atividades filantrópicas assistencialistas, conforme destacado no capítulo 2.

O Pastor Ronan Boechat também manifestou preocupação com problemas que podem ocorrer para além das fraudes e desvios de recursos. Na sua concepção, o controle se faz necessário também em relação aos fins que estão sendo perseguidos pelas organizações não-governamentais, uma vez que elas podem se dedicar a objetivos como difusão de idéias racistas ou aculturação de povos indígenas.

O Professor Renato Möller afirmou que a independência e autonomia que caracterizam o trabalho das ONGs conferem a essas entidades uma maior eficácia no gerenciamento de projetos. Por outro lado, a ausência de mecanismos de controle social revela-se um fator preocupante. Para solucionar esse problema, ele defende a adoção de auditorias independentes, devendo essa iniciativa partir dos órgãos de financiamento. Nos próprios projetos poderia, na opinião de Renato, ser previstos recursos para o custeio de tarefas de monitoramento e avaliação.

O Vereador Eliomar Coelho também opinou que deveria haver uma fiscalização sobre os resultados alcançados. Criticou a eficácia da ação das ONGs, citando como exemplo o problema dos meninos de rua, área em que existem um grande número de instituições desenvolvendo trabalhos e recebendo verbas, sem que se consiga, no entanto, melhorar a situação. Esse mesmo problema foi citado pelo Pastor Antônio Faleiro Sobrinho, que citou um estudo revelando que havia no Rio de Janeiro mais ONGs cuidando de crianças de rua do que meninos nessa situação para serem atendidos. Eliomar disse, no entanto, que o Poder Público não deveria intervir, por serem essas entidades não governamentais. Deveriam as próprias organizações adotar uma agenda própria, uma carta de princípios. Apesar de ser extremamente crítico em relação às ONGs, esse vereador apresenta um pensamento bastante similar ao defendido pelos dirigentes dessas entidades e pela ABONG, que crêem na eficácia do autocontrole.

Dentre os que concordaram em parte, as principais restrições apresentadas à fiscalização que deve ser exercida foram que essa competência não deveria ficar a cargo do governo e sim dos financiadores das organizações e que se deve tomar cuidado para que

não sejam criadas dificuldades operacionais e barreiras burocráticas que prejudiquem o trabalho das ONGs.

O Professor Ricardo Le Duque opinou que a legislação das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs) representa uma possibilidade de regulamentação que pode dificultar a ação de aventureiros. Conforme está exposto no capítulo 7, todavia, não parece ser essa lei capaz de cumprir esse objetivo, uma vez que a transformação em OSCIP é facultativa e a maioria das entidades pesquisadas não optou por assumir essa nova configuração jurídica.

O Promotor Denis Ferreira e o Defensor Público Leonardo Rosa Melo da Cunha afirmaram que as ONGs somente devem ser fiscalizadas à medida em que se utilizem de recursos públicos. A Juíza Cláudia Regina Barrozo também expressou o entendimento de que cabe ao governo controlar as atividades das ONGs, justificando que essa medida se faz necessária uma vez que essas organizações desempenham atividades que deveriam ser desenvolvidas pelo próprio governo.

A Professora Maria Lúcia Garcia, que também concordou em parte com a assertiva, ressaltou que é preciso que se tome muito cuidado com a forma como a fiscalização vai ocorrer. Na sua percepção, “*onde há fiscalização existe suborno*”. O avanço nos mecanismos fiscalizadores poderia, no seu entendimento, surtir um efeito negativo, fazendo com que um fenômeno positivo como o crescimento das ONGs se torne negativo.

O Vereador Adilson Pires justificou sua posição (concordou em parte), pela necessidade de independência política. Na sua percepção, muitas ONGs têm trabalhado fazendo oposição ao governo, à medida em que exercem pressão para mudar a orientação de políticas públicas. Nesses casos, o controle estatal poderia ser utilizado para cercear o trabalho desenvolvido.

Os que discordaram da assertiva, justificaram sua posição afirmando que já existem mecanismos de controle suficientes e que a criação de novos seria desnecessária, podendo prejudicar o desempenho das organizações.

A definição de quem deveria responsabilizar-se pela fiscalização das ONGs suscitou diferentes posicionamentos entre os que concordaram com a assertiva. Para a promotora Érika Figueiredo, essa tarefa deve ficar a cargo do governo, para que se tenha uma maior idoneidade nas verificações. Já o Vereador Wagner Siqueira defendeu que os principais órgãos fiscalizadores deveriam ser os órgãos representativos da sociedade, como os Conselhos Municipais, por exemplo, e o Ministério Público. A jornalista Simone Intrator sugeriu que órgãos como a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), poderiam se responsabilizar por essa fiscalização e que as próprias entidades também deveriam ter a iniciativa de prestar contas à população. Posição distinta teve o Vereador Carlos Bolsonaro, defendendo que o órgão responsável pela fiscalização deveria ser a Prefeitura, tendo em vista que muitos recursos municipais têm sido transferidos para ONGs. O Jornalista Felipe Castro, por sua vez, defendeu a criação de ONGs especializadas em fiscalizar o trabalho das demais organizações, montando banco de dados centralizados.

O Professor Sérgio Miguel Jannuzzi defendeu que o controle deve caber aos diretamente envolvidos com as ONGs e não ao governo, para que seja preservada a liberdade de ação que tem caracterizado o trabalho das ONGs, revelando-se essencial para o alcance de seus objetivos. A Professora Flávia Melo também defendeu a não participação do governo na fiscalização das ONGs, opinando ser fundamental que as próprias organizações prestem conta à sociedade de suas atividades. O Professor Waldemar de Barros Neto, que também entende que cabe às próprias organizações prestarem contas à sociedade, opinou que a fiscalização por parte do Estado poderia prejudicar a isenção das ações que se espera das ONGs. A Jornalista Maria Luiza Barros também defendeu que a fiscalização fique a cargo da própria sociedade, por meio do envolvimento nos projetos desenvolvidos pelas ONGs. Na mesma linha de pensamento, o Professor Henry Grazinoli justificou sua posição contrária a uma maior fiscalização sobre essas organizações dizendo que essa medida poderia reduzir a sua independência e fazer com que elas sejam afetadas pelos vícios típicos do Estado.

Uma significativa parte dos que defenderam a ampliação das ações fiscalizadoras sobre as ONGs justificou essa necessidade devido à possibilidade de que os

fundadores e os dirigentes dessas organizações venham a utiliza-las para obter vantagens pessoais. Esse foi o tema da quarta assertiva, que gerou as manifestações apresentadas na próxima seção.

5.2.4 Destaques nas justificativas referentes à quarta afirmação – “Fundar uma ONG pode ser um meio de obtenção de vantagens pessoais”

Conforme revelado na Tabela 8, a quarta afirmativa foi a que apresentou uma distribuição mais harmônica entre as alternativas de resposta. Até mesmo a opção “não sei responder” recebeu um percentual de escolha que pode ser considerado elevado, tendo em vista que os respondentes eram formadores de opinião, um público que costuma ter condições diferenciadas para se posicionar sobre temas de relevância social.

Entre os que marcaram a alternativa “concordo”, uma parte, não majoritária, afirmou que muitas ONGs estão servindo de fachada para operações irregulares e para o enriquecimento de seus fundadores. A maior parte dos que concordaram, como também a quase totalidade dos que concordaram em parte, ressaltaram que embora possam acontecer desvios essa não é a regra geral, sendo a grande maioria das organizações, idôneas.

O jornalista e escritor José Louzeiro, cuja entrevista destacou-se pela visão amplamente favorável às ONGs, concordou com a assertiva, destacando que quando é dado espaço ao personalismo e individualismo do fundador a organização se descaracteriza e perde o sentido. Ressaltou que casos assim são exceção e que tem havido um trabalho para desmoralizar as ONGs de forma geral sendo esse movimento articulado por tecnocratas que pressentem o perigo que correm com as mudanças sociais.

Alguns foram taxativos na concordância com a assertiva apresentada. O Defensor Público Leonardo Rosa Melo da Cunha, por exemplo, afirmou que muitas ONGs são constituídas com o exclusivo propósito de enriquecimento de seus dirigentes.

Conforme destacado no item 5.2.1, algumas das críticas mais contundentes às ONGs foram expressadas pelos sindicalistas entrevistados. Cleverson Valadão Ridolfi, por exemplo, afirmou que a maioria das ONGs que ele conhece foram fundadas para gerar

vantagens pessoais e empregos para os familiares dos fundadores. Disse ainda que conhecia uma pessoa que ficou rica após ter fundado uma ONG.

Uma das vantagens pessoais que podem ser obtidas é o favorecimento político, conforme destacado, dentre outros, pela sindicalista Sônia da Costa Rodrigues, que afirmou ser a abertura dessas entidades uma das formas utilizadas por políticos clientelistas para fortalecerem suas bases eleitorais. O Vereador Eliomar Coelho, na mesma linha de pensamento, afirmou que há políticos que quando perdem o mandato abrem ONGs, começando, assim, de forma desvirtuada o que deveria ser totalmente independente.

Uma das vereadoras entrevistadas, Lúcia Helena Pinto Barros, conhecida como Lucinha, concordou com a assertiva e justificou que tem conhecimento da existência de entidades “fantasmas”, que servem somente para captar recursos. A Vereadora mantém vários centros sociais na zona oeste da cidade do Rio de Janeiro. Disse que já flagrou pessoas fotografando trabalhos desenvolvidos nesses centros para enviarem a entidades internacionais, simulando tratar-se de projetos para os quais captaram verbas e nunca fizeram nada.

Interessante destacar que, assim como Lucinha, diversos outros vereadores mantêm centros sociais, sendo esse um recurso muito utilizado para angariar votos nas comunidades onde possuem base eleitoral. Pelo menos 13 entre os 42 que detinham mandato em 2003, quando foi realizado o levantamento adotam essa prática. O número provavelmente é até maior, uma vez que não foi possível para o pesquisador ser recebido em todos os gabinetes da Câmara. Mas pelo menos 31% dos vereadores aparecem como mantenedores de centros sociais.

Essa prática foi duramente criticada por outros políticos que não a adotam, como Eliomar Coelho e Carlos Bolsonaro. Esses vereadores afirmaram que os colegas mantêm os centros sociais desviando para os mesmos funcionários e recursos materiais que deveriam ser usados na Câmara ou mesmo achacando comerciantes e empresários, trocando doações por influência política.

É interessante observar que dos 13 vereadores que foram identificados como mantenedores de centros sociais apenas uma, a Lucinha, se dispôs a conceder entrevista.

Possivelmente, sabendo que a pesquisa era sobre ONGs, alguns dos que se negaram a participar tenham se sentido constrangidos, imaginando que a prática que adotam poderia ser criticada.

Os centros sociais dos vereadores não podem ser classificados como ONGs, partindo-se do conceito aqui adotado, que é o formulado pela ABONG, exposto no capítulo 2. Como principais características que impedem essa classificação podem ser citadas o fato de serem entidades filantrópicas assistencialistas e de terem uma pessoa como dona. Nada impede, no entanto, que tais entidades procurem se enquadrar como ONGs quando lhes for conveniente, uma vez que, conforme também exposto no capítulo 2, não há uma definição legal para esse termo. Pode-se, portanto, apontar a utilização política desses centros sociais como exemplos de favorecimento pessoal por parte dos fundadores de ONGs, ainda que sejam “pseudo-ONGs”.

O Professor Carlos Henrique Garcia afirmou que muitas ONGs têm servido para a manutenção de uma falsa democracia, na qual autoridades governamentais usam os meios de comunicação e os recursos públicos para beneficiar lideranças sociais que poderiam, de outra forma, fazer oposição ao governo. Afirmando, também, que a criação de diversas ONGs tem sido apoiada por nações poderosas que procuram angariar simpatia junto à opinião pública para fazer com que a obtenção de determinadas vantagens econômicas passe despercebida pela população. O Professor José Antônio Xexeo também destacou a ação de ONGs estrangeiras, em especial nas áreas de defesa dos direitos humanos e proteção ambiental, as quais têm contado com grande volume de recursos. Ambos os professores percebem, portanto, uma outra distorção que pode ocorrer com a expansão das ONGs no Brasil. Além da possibilidade de geração de vantagens para algumas pessoas, outros países podem se beneficiar com esse fenômeno.

Outra distorção apontada na justificativa dos que concordaram com a assertiva foi a exploração dos trabalhadores. A sindicalista Norma Ceribello, por exemplo, afirmou que muitos dirigentes de ONGs estão ganhando “dinheiro fácil” por meio da contratação de pessoas com baixa remuneração, muitas das quais desqualificadas para as funções que desempenham. Na sua percepção: *“As ONGs não estão em busca de qualidade e sim do*

ganho. Não existem critérios, vai no oba-oba". O Vereador Eliomar Coelho também expressou críticas sobre as relações trabalhistas mantidas por muitas instituições. Criticou especialmente o fato de muitas organizações não pagarem os encargos trabalhistas ou assinarem a carteira de trabalho, resultando em um completo desamparo dos trabalhadores quando ocorrem demissões.

O Professor Aécio Alves da Costa, um dos que concordaram em parte com a assertiva, afirmou que não acredita que alguém possa fundar uma ONG com a intenção de obter vantagens pessoais porque essas organizações exigem muita dedicação e espírito social.

O Professor Luís Filipe Chateaubriand, que também concordou em parte, afirmou que a geração de vantagens pessoais pode ocorrer mas que não há problema nisso. Na sua percepção, desde que seja preservado o interesse público, não haveria problema no fato dos fundadores terem benefícios correspondentes à qualidade de seu trabalho. Trata-se, portanto, de uma perspectiva diferenciada em relação aos demais entrevistados. Nesse caso, a expressão "vantagens pessoais" não foi interpretada como sendo intrinsecamente ligada à corrupção ou à esperteza no sentido que ficou popularmente consagrado na famosa "Lei de Gérson". Vale dizer que essa visão, de conciliação entre o desejo de servir à comunidade e a necessidade de obter um trabalho bem remunerado, encontra correspondência em algumas instituições pesquisadas, conforme demonstra o capítulo 7.

Outros entrevistados, no entanto, criticaram o fato de alguns líderes de ONGs receberem remuneração elevada. O Pastor Carlos Alberto Fernandes, por exemplo, afirmou que os altos salários que algumas instituições pagam acabam por desviar recursos que deveriam ser aplicados na resolução dos problemas sociais a que foram destinados pelos patrocinadores.

Os que discordaram justificaram sua posição afirmando que o tipo de trabalho desenvolvido é eminentemente de interesse público e não particular e que dificilmente alguém conseguiria se locupletar às custas dos recursos carreados para as ONGs, tendo em vista a dinâmica de transparência e prestação de contas que caracteriza normalmente o relacionamento entre elas e seus patrocinadores.

Outro argumento apresentado por pessoas que discordaram da assertiva como, por exemplo, o Professor Márcio Campos, foi o de que todas as organizações e demais “*artefatos sociais*” podem ser utilizados para a obtenção de vantagens pessoais, não sendo essa distorção uma exclusividade das ONGs. Na mesma linha de pensamento, a Jornalista Denise Andrade afirmou que as pessoas envolvidas com as ONGs são, em geral, profissionais desejosos em ajudar o próximo. Para ela, como ocorre em todos os setores, existem aproveitadores, mas esses são minoria e não chegam a denegrir o objetivo de uma verdadeira ONG.

As entrevistas realizadas revelaram, portanto, a diversidade de opiniões sobre o fenômeno do crescimento das ONGs, tanto em relação a suas possíveis causas quanto no que tange aos efeitos gerados para a sociedade e as medidas de controle que se fazem ou não necessárias. Em uma análise geral verifica-se, no entanto, que há uma percepção favorável em relação a essas instituições, o que se traduziu em uma representação social cujo núcleo central contém quase exclusivamente expressões positivas. A parte da entrevista, na qual os entrevistados foram convidados a justificar as reações que manifestaram às quatro assertivas apresentadas, também demonstrou essa tendência de considerar positiva a atuação das organizações não-governamentais e sua inserção na sociedade. Essa constatação contribui para o entendimento dos fatores e condicionantes sociais que têm proporcionado a ocorrência do crescimento das ONGs, objeto de investigação da presente tese.

O presente capítulo contribui, portanto, para a elucidação de um dos prováveis fatores que têm induzido o crescimento das ONGs no Brasil: a existência de uma representação social favorável nos formadores de opinião da sociedade. Como destacado, há uma nítida predominância de expressões positivas no núcleo central dessa representação. As reações às assertivas apresentadas aos sujeitos participantes, embora diferenciadas, também revelam que a maior parte dos entrevistados percebe o crescimento das ONGs como positivo e não compartilha das críticas que costumam ser dirigidas a essas organizações.

Conhecida a representação social e os conceitos sobre ONGs dos formadores de opinião, foram aplicados os mesmos procedimentos metodológicos em um grupo distinto: o de dirigentes e parceiros das organizações pesquisadas. Os resultados obtidos estão apresentados no próximo capítulo.

6 REPRESENTAÇÃO SOCIAL E CONCEITOS SOBRE AS ONGS POR SEUS DIRIGENTES E PARCEIROS

Os objetivos e a metodologia utilizados neste capítulo são similares aos adotados no anterior. A diferença está no público contemplado. O capítulo 5 enfocou os formadores de opinião da sociedade carioca. São agora apresentados os resultados da pesquisa feita com dirigentes e parceiros (representantes de empresas e entidades apoiadoras) de ONGs sediadas no município do Rio de Janeiro e filiadas à ABONG.

6.1 O Núcleo Central da Representação Social Estudada

Para o levantamento dos possíveis elementos que compõem o núcleo central da representação social estudada foi utilizada a técnica denominada *associação* ou *evocação livre*, sendo efetuados os procedimentos descritos no capítulo anterior. Foi solicitado, portanto, que cada entrevistado manifestasse as quatro primeiras palavras que lhe vinham à mente a partir da expressão “organização não-governamental” e, depois, que estabelecesse uma hierarquia, uma ordem de importância em relação ao conceito de ONG, classificando como “1” a expressão mais importante dentre as que tinha citado, “2” a segunda e assim sucessivamente.

A primeira operação referente ao tratamento dos dados levantados foi a categorização das palavras citadas pelos sujeitos. Foram, assim, agrupadas em categorias as expressões similares, de modo a evitar que variantes de uma mesma evocação, com conteúdo semântico equivalente fossem consideradas como distintas, o que prejudicaria a aferição da importância que a idéia expressada possui na constituição da representação.

Foram evocadas 97 diferentes palavras ou expressões. Destas, 16 não foram categorizadas por terem sido citadas apenas uma vez e não serem similares a outras. Essas

palavras não foram, portanto, consideradas na tabulação, mesmo porque jamais seriam indicadas para constituir o núcleo central, dada a frequência insignificante com que apareceram. A desconsideração das expressões com frequência unitária respalda-se, também, no argumento de que uma representação só é social quando um conjunto de sujeitos a compartilha (MÖLLER, 1996). As demais 81 foram agrupadas em 21 categorias semânticas. Foram, portanto, submetidas à etapa seguinte do tratamento dos dados 84% das palavras evocadas.

A Tabela 9 apresenta um resumo dos números envolvidos na pesquisa, na etapa em foco.

Tabela 9
Números da evocação de palavras com dirigentes de ONGs
e representantes de entidades parceiras

Evento	Nº
Entrevistas realizadas	35
Número total de evocações	97
Palavras e expressões não categorizadas	16
Palavras e expressões agrupadas em categorias	81
Percentual de palavras e expressões categorizadas	84%
Categorias semânticas submetidas a análise	21

Procedeu-se, a seguir, o cálculo da frequência de ocorrência das categorias, representada pelo número de vezes em que ela foi citada pelos sujeitos e o cálculo da ordem média de evocação (OME), que considera a posição em que a expressão evocada foi hierarquizada pelo entrevistado. O número de vezes em que cada termo foi evocado e citado como o mais importante foi multiplicado por 1. A frequência das citações em segundo lugar na hierarquização foi multiplicada por 2, a de terceiro lugar por 3 e a de quarto lugar por 4. A OME corresponde à média aritmética desses produtos. O que a OME indica, portanto, é o grau de importância atribuído a cada expressão, que pode variar, no caso de serem pedidas quatro palavras, de 1,0 a 4,0. Se algum termo aparecesse em 100%

das evocações como o mais importante, a sua OME seria igual a 1,0. Caso, ao contrário, aparecesse sempre como a menos relevante, sua OME seria 4,0.

É importante destacar que, nos casos em que um mesmo sujeito citou duas ou mais palavras agrupadas na mesma categoria, foram desconsideradas as que receberam menor importância na ordem hierárquica por ele estabelecida. Em conseqüência, foi revista a ordem atribuída às demais expressões.

Feitos esses ajustes, foram efetuados os cálculos da freqüência e da OME de cada categoria, obtendo-se os resultados expostos na Tabela 10:

Tabela 10
Freqüência e ordem média de evocação das categorias submetidas à análise

CATEGORIA	Freqüência	OME
Ação social	11	1,73
Ajuda	05	3,00
Alternativa	02	2,00
Ausência do Estado	02	2,50
Carência	03	1,00
Cidadania	10	2,50
Competência	02	1,50
Defesa de interesses	12	2,00
Desenvolvimento	07	1,86
Educação	04	2,00
Entidade sem fins lucrativos	02	3,00
Idealismo	02	2,50
Independência	05	2,00
Informação	03	2,00
Organização	02	3,00
Parceria	06	1,83
Participação	08	1,75
Responsabilidade	02	1,00
Sociedade	07	1,86
Solidariedade	06	2,50
Transparência	02	2,50
MÉDIA	4,9	2,10

A partir do exame conjugado da frequência e da ordem média de evocação de cada categoria, foram levantados os elementos supostamente pertencentes ao núcleo central da representação social. Para tanto, as categorias foram agrupadas nos seguintes quadrantes:

- superior esquerdo – as que tiveram frequência maior e OME menor do que média
- superior direito – as que tiveram frequência maior e OME maior do que média
- inferior direito – as que tiveram frequência menor e OME maior do que média
- inferior esquerdo – as que tiveram frequência menor e OME menor do que média

O resultado desse agrupamento está apresentado na figura 4:

		ORDEM MÉDIA DE EVOCAÇÃO	
		inferior a 2,1	superior ou igual a 2,1
FREQUÊNCIA	superior ou igual a 4,9	Defesa de interesses (12) Ação social (11) Participação (08) Sociedade (07) Desenvolvimento (07) Parceria (06) Independência (05)	Cidadania (10) Solidariedade (6) Ajuda (05)
	inferior a 4,9	Educação (04) Informação (03) Carência (03) Competência (02) Alternativa (02) Responsabilidade (02)	Ausência do Estado (02) Entidade sem fins lucrativos (02) Idealismo (02) Organização (02) Transparência (02)

Figura 4

Agrupamento em quadrantes das categorias submetidas à análise

Obs: O número entre parênteses indica a frequência com que o termo foi evocado pelo conjunto dos sujeitos

São consideradas componentes do núcleo central da representação, as categorias localizadas no quadrante superior esquerdo. A importância dessas expressões para os sujeitos entrevistados reflete-se no elevado número de vezes em que foram evocadas, resultando em uma frequência maior do que a média e no alto grau de importância atribuído na hierarquização, que fez com que a OME ficasse menor do que média (SÁ, 2002).

São apresentados a seguir comentários sobre as expressões que compuseram o núcleo central da representação social estudada.

A expressão “defesa de interesses” foi a que obteve maior frequência, revelando-se, portanto, bem presente na memória dos entrevistados. Sua presença no núcleo central pode ser entendida como uma decorrência natural do fato de que diversas ONGs surgiram justamente de movimentos de defesa dos interesses de comunidades ou setores da população. Diversos estudiosos relacionam o surgimento de grande parte das ONGs brasileiros aos movimentos sociais que surgiram no país nas décadas de 1970 e 1980 e que tinham justamente na articulação de demandas, nas reivindicações e lutas seu objetivo primordial. (FERNANDES, 1994; LANDIM, 1993; SOUZA, 1992; TACHIZAWA, 2002; TORO, 2000).

Dentre as componentes do núcleo central essa foi, no entanto, a expressão com OME mais elevada, juntamente com “independência”, que também obteve 2,0. A OME obtida quase determinou a exclusão dessas expressões do núcleo central, uma vez que o ponto de corte foi 2,1, correspondente à OME média de todas as categorias consideradas na tabulação. Conforme anteriormente exposto (vide capítulo 5), uma OME mais elevada indica uma baixa valorização da categoria em foco, comparando-se com as demais. Pode-se concluir, portanto, que, na percepção dos sujeitos participantes da pesquisa, a defesa de interesses é uma atividade ligada à natureza das ONGs mas não está entre suas mais relevantes características.

Ação social foi outra expressão muito lembrada pelos participantes, vindo logo atrás de defesa de interesses na frequência de citação. Ao contrário do que se observou na categoria anterior, porém, nesse caso a OME foi bem reduzida, sendo mesmo a mais baixa

de todas as expressões evocadas. Isso sinaliza a atribuição de uma grande importância a essa expressão, que ficou como a mais forte componente do núcleo central da representação social estudada.

Nas tipologias de ONGs encontram-se as classificadas como “de ação direta”, que são aquelas que, estando inseridas em comunidades, atuam diretamente em programas no âmbito da assistência social (TEODÓSIO, 2003). Apenas 21% das ONGs pesquisadas, todavia, têm como principal atividade a prestação de serviços sociais. Cabe observar que esse percentual reduzido pode ser relacionado ao fato de tratarem-se de entidades filiadas à ABONG, que defende que ONGs são organizações “*empenhadas no fortalecimento da cidadania e democracia, mas que não têm um caráter de representação de um determinado grupo social ou de prestação de serviços filantrópicos a uma determinada comunidade*” (FERNANDEZ, 2000, p. 84). A maior parte (42%) dedica-se basicamente a atividades de apoio a outras ONGs e a movimentos sociais.

A expressão “ação social” apresenta, no entanto, um significado múltiplo, que pode contemplar não apenas as organizações que desempenham atividades de assistência direta às comunidades. Num sentido ampliado, as ações de defesa de interesses de populações marginalizadas e de mobilização social também podem ser enquadradas nessa categoria.

“Participação” foi a expressão que obteve a segunda mais reduzida OME, alcançando a terceira maior frequência. Trata-se, portanto, de categoria de forte presença no núcleo central da representação estudada.

No Brasil, como em outros países da América Latina, diversas ONGs surgiram a partir de movimentos que buscavam favorecer a participação dos setores excluídos da sociedade (THOMPSON, 2000). A manutenção de canais de participação em substituição aos partidos políticos e sindicatos, enfraquecidos no período do regime militar foi outro importante fator impulsionador do surgimento de ONGs em nosso país, de acordo com diversos estudiosos. Elas teriam surgido, de acordo com essa concepção, porque o povo, na carência de suas entidades representativas, buscou meios alternativos de representação. Na década de 1970 ocorreu um significativo fortalecimento das associações de moradores, que

buscavam organizar demandas da população ao Estado. A atuação dessas associações contribuiu para o desenvolvimento de uma cultura de ação não-governamental, que favoreceu o rápido crescimento e a diversificação das ONGs que se observou nas décadas seguintes. (PRESSBURGER,1996; FERNANDES, 1994).

A elevada importância atribuída à participação pelos entrevistados pode também ser explicada pelo fato das ONGs consideradas na pesquisa serem todas filiadas à ABONG. Na própria definição do que é uma ONG apresentada por essa associação, encontramos que o objetivo fundamental deve ser “*contribuir para a consolidação de uma sociedade democrática, justa e igualitária e estimular a participação e a solidariedade*” (FERNANDEZ, 2000, p. 84).

As categorias “sociedade” e “desenvolvimento” alcançaram a mesma frequência e a mesma OME, conforme exposto na tabela 4.4. Conjugando-se essas duas expressões, tem-se o desenvolvimento social, foco básico da atenção da maioria das ONGs. Diferentemente das entidades filantrópicas, que se limitam socorrer pessoas vitimadas por mazelas sociais, as ONGs procuram fomentar mecanismos de superação desses problemas, propugnando pelo alcance de um estágio de desenvolvimento social mais elevado, no qual não mais se façam necessárias ações assistenciais. Essa característica aparece com destaque na carta de princípios e no estatuto da Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais (ABONG, 2000) e foi também mencionada pelos dirigentes dessa entidade entrevistados (Tatiana Dahmer e Ricardo Mello).

“Parceria” foi, conforme apresentado na Figura 7.1, outra categoria incluída no núcleo central da representação social estudada. Parece bem coerente a importância atribuída a essa expressão, considerando-se que as ONGs dependem fundamentalmente de parcerias com outras organizações, públicas, privadas ou do terceiro setor, para sua sobrevivência financeira. Apenas 17% das organizações pesquisadas têm nos recursos próprios, gerados com seus trabalhos ou com contribuições de seus membros, a principal fonte de sustento. Nas demais, a participação desse tipo de receita é pouco significativa, sendo mesmo inexistente em muitos casos.

Mas não é apenas na sustentação financeira que as parcerias se fazem presentes. Conforme anteriormente destacado, não é considerado como objetivo primordial das ONGs filiadas à ABONG a prestação de serviços diretamente à comunidade. A maior parte das ONGs estudadas (42%) dedica-se fundamentalmente a atividades de apoio a outras organizações e a movimentos sociais. Há também um expressivo quantitativo (17%), que tem como objetivo principal a mobilização social, atividade que exigem, naturalmente, a articulação com outras entidades para que possa lograr êxito.

Finalmente, tem-se ainda no núcleo central a categoria “independência”, a qual ficou, no entanto, bem próxima ao ponto de corte, tanto pelo critério de frequência acima da média como pelo de OME abaixo da média. Ser auto-governada é uma característica normalmente considerada intrínseca à própria qualificação de uma organização como ONG. A independência não significa, no entanto, impedimento para a celebração de parcerias, desde que resguardada a autonomia institucional, conforme demonstrado nas justificativas apresentadas pelos dirigentes e parceiros de ONGs entrevistados, expostas no item 7.2.3 do presente capítulo.

Analisando-se as diversas categorias componentes do núcleo central da representação social em questão observa-se, portanto, coerência com outras respostas dadas nas entrevistas que foram realizadas com dirigentes e parceiros das ONGs estudadas. Os próximos itens do presente capítulo, bem como as informações apresentadas no próximo capítulo, fundamentam essa percepção.

6.2 Questões Sobre ONGs Formuladas aos Sujeitos Pesquisados

Foi solicitado aos sujeitos entrevistados que reagissem às mesmas afirmações apresentadas aos formadores de opinião, concordando, concordando em parte ou discordando de seu teor e justificando as respostas dadas. São as seguintes as afirmações:

1. As ONGs estão se expandindo no Brasil porque o Estado tem diminuído sua atuação
2. As ONGs devem ser independentes do governo
3. Deveria haver uma maior fiscalização sobre as ONGs
4. Fundar uma ONG pode ser um meio de obtenção de vantagens pessoais

A Tabela 11 apresenta os resultados obtidos.

Tabela 11
Opinião dos entrevistados sobre as afirmações apresentadas a respeito das ONGs

AFIRMAÇÃO	CONCORDARAM	CONCORDARAM EM PARTE	DISCORDARAM	NÃO SOUBERAM RESPONDER
1. As ONGs estão se expandindo no Brasil porque o Estado tem diminuído sua atuação	29%	44%	24%	03%
2. As ONGs devem ser independentes do governo	73%	15%	09%	03%
3. Deveria haver uma maior fiscalização sobre as ONGs	76%	12%	12%	0%
4. Fundar uma ONG pode ser um meio de obtenção de vantagens pessoais	61%	18%	21%	0%

A análise comparativa entre as respostas aqui apresentadas e as obtidas na pesquisa com os formadores de opinião revela as semelhanças e diferenças a seguir destacadas.

Na primeira afirmação, verificou-se uma convicção mais forte entre os formadores de opinião a respeito da ligação entre a redução do papel do Estado e a expansão das ONGs, uma vez que, naquele grupo, a opção “concordo” foi escolhida por 52% dos sujeitos e apenas 12% discordaram. No grupo de dirigentes e parceiros de ONGs, a opção mais votada foi “concordo em parte” e “discordo” também alcançou uma marcação significativa.

A segunda afirmação apresentou uma distribuição de respostas mais semelhante entre os dois grupos. Em ambos, a opção “concordo” teve 73% de escolha. A opção “discordo” subiu, porém, de 6% entre os formadores de opinião para 9% entre os dirigentes e parceiros.

Na terceira afirmação também houve certa semelhança nas respostas. O percentual de opção por “concordo” cresceu, todavia, de 65% para 76% da primeira para a segunda pesquisa, sendo que a diferença de votos veio da redução da opção “concordo em parte”, que passou de 22% para 12%. Verifica-se, portanto, que o segundo grupo de entrevistados (dirigentes e parceiros de ONGs) tem maior convicção sobre a necessidade de ampliação da fiscalização sobre as ONGs do que os formadores de opinião.

Na quarta afirmação verificou-se uma maior polarização das opiniões. Tanto a opção “concordo” quanto a “discordo” cresceram significativamente em relação à primeira pesquisa (formadores de opinião), na qual alcançaram, respectivamente, 46% e 12%.

Nas justificativas apresentadas para as respostas, podem ser encontrados importantes subsídios para o entendimento das percepções manifestas pelos respondentes.

6.2.1 d\$estaques nas justificativas referentes à primeira afirmação

A primeira afirmação abordou um dos aspectos do fenômeno de crescimento das ONGs que têm merecido críticas por parte de diversos estudiosos, cuja contribuição já foi exposta no primeiro capítulo (MENESCAL, 1996; MONTAÑO, 1999;

PRESBURGER, 1996; SOUZA, 1992; VILLALOBOS E ZALDIVAR, 2001, dentre outros).

No capítulo anterior foi apresentada a seguinte ressalva: o fato de uma pessoa concordar com a existência dessa relação entre a redução do Estado e o crescimento das ONGs não quer dizer que julgue ilegítimo ou indesejável esse fenômeno. Conforme exposto na análise das justificativas apresentadas pelos formadores de opinião, vários sujeitos consideraram positivo esse fenômeno, entendendo que as ONGs desempenham melhor algumas funções antes atribuídas ao Estado.

Entre os entrevistados no grupo objeto do presente capítulo observou-se uma significativa mudança de opinião. Além do percentual de marcações na opção “concordo” ter caído de 52% para 29%, as justificativas apresentadas revelaram um grande desconforto com esse processo. Essa postura parece natural tratando-se de organizações filiadas à ABONG, uma vez que essa associação adota uma defesa bem clara da necessidade de que as ONGs não se tornem substitutas do Estado. A declaração a seguir, feita por Tatiana Dahmer, Diretora regional Sudeste da entidade, deixa claro esse posicionamento:

“A ABONG tem como princípio trabalhar com entidades idôneas, que lutem pelos direitos humanos, seja na temática que for, e que acreditem que o Estado tem que fazer o que ele tem que fazer e que as ONGs não devem ter um papel de complementaridade e nem de fazer no lugar do Estado.”

Lara Moutinho, Presidente da Associação Ambientalista Defensores da Terra, por exemplo, afirmou que, embora as ONGs estejam se mobilizando para ocupar espaços que o poder público está deixando, o ideal seria que isso não fosse necessário. Márcia Vales, Assessora de Coordenação do Centro de Imprensa, Assessoria e Rádio CRIAR BRASIL, foi taxativa, afirmando que se uma ONG substitui o Estado ela está equivocada. Ricardo Mello, Coordenador de Comunicação do Centro de Ação Comunitária (CEDAC) e dirigente da ABONG destacou que várias ONGs têm lutado contra esse processo de esvaziamento das funções do Estado e participam de campanhas e mobilizações para exigir que ele cumpra seus papéis com maior eficácia.

Cândida Carvalheira, Presidente da Sociedade Brasileira de Ostomizados (SBO), afirmou que, quando esse processo ocorre, as ONGs envolvidas acabam sendo prejudicadas por assumirem indevidamente o papel do Estado. Admitiu, no entanto, que diversas ONGs surgiram especificamente com a função de desempenhar tarefas que antes ficavam a cargo do Estado. A única entrevistada que expressou claramente a aceitação como natural desse processo foi Heloísa Coelho, Diretora Executiva do Rio Voluntário, que afirmou que os estados vêm diminuindo no mundo todo e que o povo brasileiro precisa assumir uma postura menos paternalista, esperando menos do governo e investindo mais no associativismo.

Interessante contribuição ao debate foi oferecida por Miguel Darcy, Presidente do Instituto de Ação Cultural (IDAC) e pesquisador na área de ONGs, que afirmou:

“Discordo – há uma pequena relação, mas não é a essência do fenômeno. Não é porque o Estado está passando por uma crise que a sociedade civil se mobiliza. A sociedade se mobiliza porque a democracia avança. Ainda que o Estado estivesse muito bem, teríamos esse fenômeno. Discordo radicalmente da visão de que as ONGs existem em função do Estado, pois essa idéia está baseada na concepção de que o Estado é o ator central da sociedade contemporânea. Na verdade, o ator central é a própria sociedade.”

Conforme demonstrado na Tabela 11, a maior concentração de respostas foi na opção “concordo em parte”. As justificativas apresentadas pelos entrevistados que adotaram essa posição se concentraram em dois argumentos básicos: i) há outros fatores que explicam o crescimento das ONGs e ii) apenas parte das ONGs têm desempenhado papéis que seriam próprios do Estado.

6.2.2 Por que as ONGs estão se expandindo?

Foi formulada aos entrevistados uma pergunta cujas repostas podem auxiliar na elucidação dos posicionamentos destacados no item anterior. Logo após a evocação de palavras foi perguntado: “Na sua percepção, por que as ONGs estão se expandindo no Brasil?”. Não foram indicadas opções prévias de resposta. Os fatores apontados pelos entrevistados estão apresentados na Tabela 12.

Tabela 12
Fatores apontados como indutores da expansão das ONGs no Brasil

RESPOSTA	%
Fortalecimento da sociedade civil e crescimento do associativismo	38
Crescimento do desemprego – as ONGs vistas como opção de trabalho	29
Redução da atuação do Estado	24
Agravamento das desigualdades sociais	19
Enfraquecimento de outras formas de representação social	14
Credibilidade e eficiência das ONGs	10
Resistência ao autoritarismo forjada nos tempos da ditadura militar	10
Interesse das empresas em manter boa imagem social	05
Oportunismo, no caso de algumas ONGs	05

Obs: Cada entrevistado podia apontar um ou mais fatores.

Como se vê, menos de um quarto dos entrevistados indicou espontaneamente a redução da atuação do Estado como fator preponderante para o crescimento das ONGs, quantitativo bem próximo ao que percebeu relação entre esses fenômenos quando a mesma foi sugerida em afirmação prévia (29%, conforme Tabela 11).

O fortalecimento da sociedade civil e o crescimento do associativismo no Brasil foram, como se vê, os fatores que receberam menção mais freqüente dos entrevistados. Considerando-se que a pergunta era do tipo aberta, sem que fossem apresentadas sugestões de resposta, 38% é um percentual de ocorrência bastante significativo. Essa resposta juntamente com a resistência política ao autoritarismo que marcou a história recente do país e a credibilidade obtida pelas ONGs representam uma visão positiva do fenômeno de sua expansão no Brasil. Como corolário dessas respostas têm-se que o crescimento das ONGs é visto por essas pessoas como sendo motivado por fatores positivos. Esse posicionamento pode ser considerado natural em se tratando de sujeitos ligados diretamente às ONGs, seja como dirigentes, seja como parceiros.

Chama a atenção a segunda resposta mais freqüente. Para quase um terço dos entrevistados um dos principais fatores indutores da expansão das ONGs foi o desemprego. Conforme explicado pelos sujeitos que se posicionaram nesse sentido, muitas

pessoas criaram ONGs tendo como um dos principais motivadores a necessidade de ter uma ocupação remunerada. Embora possa ser considerada natural a pretensão individual dos que buscam nas ONGs inserção no mercado de trabalho, não deveria, a princípio, ser a busca por emprego a motivação básica dos que fundadores dessas organizações.

O enfraquecimento de outras formas de representação social, outra reposta encontrada, está relacionado, conforme explicado pelos entrevistados que a adotaram, à perda de poder sofrida pelos sindicatos e partidos políticos desde o período da ditadura militar.

A influência da ditadura militar sobre a expansão das ONGs foi percebida a partir de duas perspectivas bem distintas. Para alguns, o crescimento das ONGs é um dos fenômenos típicos do ambiente democrático e não poderia ter ocorrido antes por causa do regime ditatorial. Para outros, no entanto, a repressão gerou uma reação de resistência política que acabou criando as bases dos movimentos que deram origem a muitas ONGs. Essa segunda percepção se manifestou na resposta à essa pergunta, conforme acima demonstrado.

A resposta “oportunismo, no caso de algumas ONGs”, parece representar não uma auto-crítica e sim um desejo de marcar as diferenças existentes entre as organizações consideradas idôneas e outras que estariam surgindo, na opinião dos entrevistados, voltadas para a obtenção de vantagens pessoais indevidas.

6.2.3 Destaques nas justificativas referentes à segunda afirmação

Na segunda afirmação ocorreu, como demonstra a Tabela 11, uma expressiva concordância com a sentença explicitada – “As ONGs devem ser independentes do governo”. Esse resultado era esperado, tendo em vista que as ONGs envolvidas na pesquisa são todas filiadas à ABONG, entidade que defende essa independência como uma característica fundamental de caracterização de uma ONG, conforme se percebe na citação de Tatiana Dahmer, Diretora regional Sudeste da entidade, reproduzida na seção 6.2.1.

Houve, no entanto, algumas discordâncias, como a expressa por Heloísa Coelho, Diretora Executiva do Rio Voluntário, que disse: “*Discordo – é relativo, uma*

utopia. Não podemos ter dependência ética, de valores. É possível ter parcerias saudáveis. O próprio governo tem buscado as ONGs. Ele não vai aumentar a máquina.”

Essa afirmação feita por Heloísa está coerente com a resposta dada por ela a uma outra questão, que versava sobre por que a ONG por ela dirigida foi fundada. Um dos motivos apontados para o surgimento da organização foi a disponibilidade de um verba dada pelo BID ao Comunidade Solidária para a abertura de centros de voluntariado no Brasil. Como se vê, essa organização guarda uma proximidade bem maior com o governo do que prega a doutrina da ABONG. Desde sua fundação, está ligada a iniciativas de fomento por parte de entidades públicas (embora o Comunidade Solidária seja uma OSCIP, representou uma iniciativa do Governo Federal, constituindo-se verdadeiramente em um órgão para-estatal).

Gabriel Ferreira, dirigente da Assessoria e Serviços Projetos em Agricultura Alternativa (AS-PTA), também fez uma afirmação que merece ser destacada. Ele disse concordar em parte com a sentença, justificando que “*você pode ter uma ONG ligada ao governo*”. Ou seja, embora não tenha optado pela resposta ‘discordo’, ele contrariou fundamentalmente a tese da ABONG.

Flórida Acioli, Presidente do Centro Nacional Bertha Lutz (CNBL), disse concordar com a afirmativa mas ressaltou que a maioria das ONGs que conhecia vivia de recursos do Governo. O acesso a recursos governamentais foi, por sinal, um tema frequentemente abordado nas justificativas. Diversas pessoas, mesmo concordando com a necessidade de independência, destacaram que deve haver parcerias e que uma ONG não fica dependente do governo só porque recebe recursos públicos. Tatiana Dahmer, da ABONG, ressaltou que é preciso que se tenha regulamentação, para que trabalhos pontuais, sem impacto não sejam beneficiados. Assim como alguns outros entrevistados, ela manifestou o entendimento que faz-se necessária uma maior regulamentação das parcerias ONGs x Governo. A Lei 9.790/99, que criou as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIPs, foi uma tentativa de alcance desse objetivo, mas não atingiu os resultados esperados, na visão da ABONG.

A justificativa apresentada pelos que concordaram em parte foi que, embora independentes, as ONGs devem ter liberdade para celebrar acordos e parcerias com o governo e receber recursos estatais. Mesmo entre os que responderam que concordam com a afirmação, muitos fizeram igual ressalva. Nesses casos, foi indagado se o repasse de verbas não caracterizaria uma forma de dependência. As respostas dadas a esse questionamento foram em torno de um mesmo posicionamento: é possível o recebimento de recursos estatais por meio do estabelecimento de relações de parcerias e não de dependência.

Houve, no entanto, quem percebesse maiores dificuldades na conjugação de autonomia com parcerias financeiras. Márcia Vales, Assessora de Coordenação do CRIAR BRASIL, justificou sua concordância com a sentença afirmando que quando uma ONG recebe financiamentos estatais, fica com ação mais restrita. Ressalvou que julga válido o apoio, desde que se possa continuar “falando o que quiser”. Vale ressaltar que a organização em que ela trabalha atua na área de apoio a rádios comunitárias, na qual provavelmente se faz mais presente a preocupação com independência de opinião e ocorrem, pode-se supor, maiores pressões político-partidárias para a adoção de posicionamentos de interesse dos grupos detentores do poder de definir a destinação de verbas públicas.

Eleutéria Amora, Diretora Executiva da Casa da Mulher Trabalhadora (CAMTRA), que também concordou com a afirmativa, afirmou não ver problema em que sejam celebrados convênios e contratos pontuais, por determinados períodos, desde que as regras sejam claras. Destacou, no entanto, que muitas vezes o Governo busca cooptar, engessar as lideranças. Contou que participou de uma reunião no Ministério da Saúde na qual estavam representadas 70 ONGs e somente ela levantou questionamentos. Na sua percepção, os demais participantes estavam temerosos de perder oportunidades de obtenção de financiamentos e teriam, por isso, evitado qualquer manifestação de discordância com as orientações do Ministério.

6.2.4 Destaques nas justificativas referentes à terceira afirmação

A terceira afirmação apresentada aos entrevistados – “Deveria haver uma maior fiscalização sobre as ONGs”, foi a que alcançou maior índice de concordância – 76%. Considerando-se tratar-se de pessoas diretamente ligadas a ONGs, esse resultado reveste-se de grande significância. Apesar de sua importância, atividade de controle costuma causar algum desconforto nos que a ela são submetidos. Como se vê, no entanto, os dirigentes e parceiros de ONGs entrevistados reconhecem que seria desejável a existência de um maior controle sobre suas organizações.

Uma das possíveis causas da demanda crescente por controle nas ONGs é o crescimento que as mesmas alcançaram. A atividade de controle faz-se tanto mais necessária quanto maior for o tamanho da organização. Na área empresarial, observa-se que a progressiva relevância que foi sendo assumida pelos processos de controle e a motivação para o seu estudo se deram à medida em que foram sendo constituídas as grandes corporações.

Alfred Chandler, estudioso da evolução histórica das grandes empresas, desenvolveu uma interessante análise das empresas ferroviárias norte-americanas, consideradas pioneiras na detecção da necessidade de controles administrativos sistemáticos. Ao crescerem, essas empresas criaram novos problemas organizacionais, de larga escala e grande complexidade, induzindo à definição de novos padrões de controle, posteriormente incorporados a diversos outros tipos de organizações produtivas (CHANDLER, 1998).

Vale também destacar que o controle, se exercido de forma adequada, pode ser bem aceito pelas pessoas a ele submetidas. Mary Parker Follett defendia que uma qualidade essencial para que isso ocorresse seria a ênfase no alcance de um maior nível de integração. O importante em qualquer sistema de controle seria a sua capacidade de gerar unidade de ação, de favorecer a integração do grupo visando o alcance de objetivos comuns. O bom controle seria aquele que está calcado nesta necessidade, sem tornar-se um fim em si mesmo (GRAHAM, 1997).

A análise das justificativas apresentadas pelos entrevistados revela, porém, que o tipo de controle por eles entendido como necessário não é esse relacionado à integração defendido por Follett, tampouco o controle administrativo interno, que surge naturalmente a partir do crescimento das organizações, como advoga Chandler. Trata-se, na verdade, de um reconhecimento de que existem muitas organizações que têm se envolvido em práticas anti-éticas ou mesmo ilegais. O desejo de diferenciação das entidades sérias das que envolvem-se em escândalos revelou-se o principal motivador da defesa de um maior controle sobre as ONGs.

Heloísa Coelho, Diretora Executiva do Rio Voluntário, representa um bom exemplo dessa percepção, como se vê na seguinte declaração: *“Concordo totalmente. Os escândalos que estão surgindo são péssimos para as ONGs. Acabam prejudicando todo mundo. Temos que ter transparência, publicar balanços, números e recursos”*.

Lara Moutinho, Presidente da Associação Ambientalista Defensores da Terra, justificou sua concordância com argumento semelhante. Na sua percepção, existe muita “picaretagem”. Muitas ONGs estariam servindo apenas para captar recursos para os próprios fundadores mas não têm ideais. Écio Salles, Coordenador do Grupo Cultural Afro Reggae também embasou sua justificativa na mesma linha de raciocínio, afirmando que, como em qualquer outro setor, o terceiro está cheio de pessoas honestas e outras nem tanto.

Diversos sujeitos mostraram-se preocupados, portanto, em obter, por meio da expansão do controle, uma maior diferenciação entre as entidades idôneas e as que são constituídas para atender a propósitos diversos dos que anunciam. É certo que as denúncias contra ONGs que por vezes surgem no noticiário podem prejudicar a imagem não apenas das organizações envolvidas em escândalos, mas das ONGs em geral. Daí a preocupação desses dirigentes em defender a expansão dos meios de controle.

Cândida Carvalheira, Presidente da Sociedade Brasileira dos Ostromizados (SBO), disse concordar plenamente com a afirmação. Na sua percepção houve retrocesso nessa questão, pois no passado os convênios com a Legião Brasileira de Assistência (LBA), na época a principal fonte de distribuição de recursos governamentais para

entidades sociais, envolviam muito acompanhamento e controle. Com o fim da LBA e a pulverização da concessão de recursos públicos, haveria, para Heloísa, ONGs que recebem muitos recursos e são gerenciadas “por duas ou três pessoas”. Com fiscalização, as ONGs que não merecem não receberiam mais recursos. Esse depoimento introduz outro aspecto que pode ser considerado relevante no desejo manifesto de maior controle: a obtenção de vantagem competitiva na luta pelo acesso aos recursos dos patrocinadores.

Lílian Pinto Martins, Presidente do Centro de Vida Independente (CVI), também concordou com a afirmativa, apresentando como justificativa a existência de ONGs “*não muito exemplares*”. Relacionou o descrédito que esse tipo de organização gera às dificuldades que outras sentem em contar com apoio governamental. Afirmou que, nos EUA, as entidades congêneres à sua, que lutam pelos direitos dos portadores de deficiência, são todas subsidiados pelo Estado, enquanto no Brasil não recebem qualquer tipo de apoio. A ampliação do acesso a financiamentos públicos seria, portanto, mais uma causa do desejo de maior controle manifesto pelos entrevistados.

Apesar da expressiva maioria dos entrevistados ter concordado com a necessidade de um maior controle sobre as ONGs, houve alguns que adotaram posição divergente, cujas justificativas também merecem ser destacadas.

Lílian Abramento, Coordenadora do Centro de Promoção da Saúde (CEDAPS), afirmou não perceber a necessidade de maior controle pois, no seu entendimento, as ONGs “*já são mais fiscalizadas do que qualquer empresa*”. Essa afirmação, no entanto, não encontra respaldo na pesquisa feita com as ONGs selecionadas. Apenas 15% das organizações declararam que sofrem fiscalização constante. Outras 15% já receberam uma única visita de fiscais, tendo ainda 4% que informaram terem recebido duas visitas. A própria CEDAPS recebeu até hoje uma única visita de um fiscal, do Ministério do Trabalho, apesar de ter sido fundada em 1993.

Miguel Darcy, presidente do Instituto de Ação Cultural – IDAC, também discordou da afirmação, alegando: “*não vejo porque deveria haver maior fiscalização sobre as ONGs do que sobre outras organizações como, por exemplo, os supermercados e os órgãos de imprensa*”. Caberia um questionamento, no entanto: será que entre os

supermercados ou os órgãos de imprensa é tão rara a ocorrência de fiscalizações? A afirmativa apresentada para discussão não foi no sentido de que as ONGs deveriam ser mais fiscalizadas do que outros tipos de organização e sim que elas deveriam ter maior fiscalização do que têm hoje.

Márcia Vales, Assessora de Coordenação do Centro de Imprensa, Assessoria e Rádio – CRIAR BRASIL, discordou da afirmativa alegando que quem tem que fiscalizar são os patrocinadores e não o governo. O receio, por ela manifestado, é de não haver intervenção do governo. Preocupação similar teve Pedro Lessa, Coordenador do escritório Regional da UNESCO, representante de uma entidade que desempenha importante papel de fomento de patrocinadores para diversas ONGs. Embora tenha concordado com a afirmativa, Pedro defendeu que:

“deve-se avançar é no sentido de que os patrocinadores consigam desenvolver modelos para poder, justamente, junto com a comunidade, verificar os avanços que eles estão conseguindo obter. É complicado que (...) o Governo, por exemplo, possa se tornar um interventor sobre a atuação da ONG”.

6.2.5 Destaques nas justificativas referentes à quarta afirmação

A quarta afirmação trazida à discussão foi: “Fundar uma ONG pode ser um meio de obtenção de vantagens pessoais”. Conforme exposto na Tabela 7.5, 61% dos entrevistados concordaram, 18% concordaram em parte e 21% discordaram. Embora a maioria tenha concordado, houve, portanto, um maior equilíbrio na distribuição das respostas do que o verificado nas sentenças anteriores.

Quando uma ONG se torna um meio de obtenção de vantagens pessoais ocorre, evidentemente, um grave desvio em sua finalidade. Apesar de poder ser considerada anômala, essa situação, infelizmente, tem ocorrido com relativa frequência, conforme demonstram diversas reportagens publicadas pelos meios de comunicação sobre escândalos e desvios de recursos em várias entidades. O percentual de entrevistados que concordou com a afirmativa pode ser considerado reduzido diante dos notórios problemas que têm ocorrido nessa área. Foi, no entanto, superior ao verificado na pesquisa realizada

junto aos formadores de opinião, na qual o percentual de sujeitos que concordaram com a afirmação foi de apenas 46%.

Cândida Carvalheira, Presidente da Sociedade Brasileira dos Ostromizados (SBO) foi uma das que concordaram com a sentença e afirmou que “*tem gente que funda uma ONG para aparecer e depois sai candidato a cargos políticos*”. Essa afirmação merece ser destacada porque revela que a obtenção de vantagens pessoais não ocorre somente quando acontecem desvios financeiros e outras ilegalidades que possam ser coibidas por uma fiscalização eficaz. Mesmo em organizações que estão agindo dentro da lei podem ocorrer favorecimentos a projetos políticos pessoais, o que também se constitui em grave distorção em relação ao que se espera de uma ONG.

Lílian Abramento, Coordenadora do Centro de Promoção da Saúde (CEDAPS), também manifestou percepção de que podem ocorrer vantagens não financeiras, afirmando que os fundadores e dirigentes de ONGs podem obter *status* por meio de suas entidades. Essa afirmação é interessante porque mostra que mesmo em organizações consideradas idôneas podem ocorrer vantagens pessoais e que não é só o altruísmo, o desejo de servir à sociedade ou de lutar por ideais que move os dirigentes de ONGs.

Névio Fiorin, do Colegiado de Coordenação do Instituto de Estudos da Religião / Assessoria (Iser/Assessoria), lembrou que não é possível o estabelecimento de muitos parâmetros para a abertura de ONGs. O código civil garante a qualquer pessoa o direito de filiação e muitos usam esse direito em proveito próprio. A falta de uma legislação adequada, por ele referenciada, pode, de fato, ser apontada como uma das causas dos desvios verificados em muitas organizações.

Miguel Darcy, Presidente do IDAC, disse que concorda com a afirmativa, julgando que essa distorção pode acontecer. Ressalvou, porém, que na maioria das organizações esse tipo de problema não ocorre e que o mesmo pode ocorrer em outras áreas. Alguém pode, por exemplo, ser eleito governador ou nomeado bispo buscando vantagens pessoais. Miguel fez questão de destacar que isso não desqualifica, no entanto, as organizações religiosas ou governamentais. Da mesma forma, portanto, o fato de alguns

se beneficiarem indevidamente das organizações que dirigem não deve ser visto como um demérito para as ONGs em geral.

Ricardo Mello, Coordenador de Comunicação do Centro de Ação Comunitária (CEDAC), foi um dos que discordou da sentença, afirmando que:

“Há uma disputa na utilização da palavra ONG. Podem existir entidades sem fins lucrativos que sejam escamoteadoras da obtenção de vantagens pessoais, mas uma ONG, na concepção do termo defendida pela ABONG, tem que, necessariamente, buscar o interesse público. Só há essas disfunções em pseudo-ONGs. Inclusive, está havendo uma CPI na Assembléia Legislativa e nós temos todo interesse em que ela apure o que ela tiver que apurar”.

Heloísa Coelho, Diretora Executiva do Rio Voluntário, justificou sua discordância da sentença apresentada afirmando que não é fácil manter uma ONG, que a direção dessas entidades exige trabalho duro. Na mesma direção veio a justificativa de Flórida Acioli, Presidente do Centro Nacional Bertha Lutz (CNBL), que alegou discordar por ser penosa a manutenção de uma ONG. Pode-se questionar, no entanto, se não existem pessoas dispostas a trabalhar duro, dedicando-se com afinco à gestão de organizações visando a obtenção de vantagens pessoais.

Entre os representantes de entidades parceiras de ONGs entrevistados, todos, sem exceção, concordaram com a sentença. Merece destaque a justificativa apresentada por Pedro Lessa, Coordenador do Escritório Regional da Unesco, que afirmou:

“A questão é que existem muitas ONGs que foram criadas com princípios absolutamente legítimos e algumas que foram para buscar benefícios pessoais. Não há a menor dúvida, isso foi constatado ao longo desses anos de experiência, e é por isso mesmo que é complexa essa questão – a importância da transparência e de um controle administrativo muito eficiente dos valores que são manipulados, que são processados por aquela organização, para que seus patrocinadores possam realmente verificar se aquilo está avançando, se aquilo está conseguindo atingir indicadores. Quando elas foram criadas, originalmente, não havia essa preocupação, essa experiência e por isso, como eu estava te falando, antes muitas experiências foram frustradas”.

Maria Arlete Gonçalves, do Instituto Telemar, também manifestou preocupação com esse tipo de desvio, afirmando que os dirigentes que assim procedem desenvolvem uma ação predatória.

As justificativas apresentadas pelos que concordaram em parte com a sentença versaram, basicamente, sobre o fato da utilização da organização para obtenção de vantagens pessoais não ser o caso da maioria das ONGs. Considerando-se, porém, que as vantagens pessoais podem se referir a *status*, projeção política e outras de caráter subjetivo, é difícil afirmar-se em quantas organizações elas ocorrem. Conforme anteriormente destacado, mesmo nas ONGs consideradas idôneas pode acontecer esse tipo de problema.

Ao apresentar a representação social de ONG por seus dirigentes e parceiros, este capítulo permitiu não apenas o conhecimento dos valores a ela associados, como também a comparação desses com os expressos pelos formadores de opinião da sociedade. Como demonstrado, a presença de expressões de conotação positiva é ainda maior nessa representação do que na retratada no capítulo anterior, o que pode ser considerado natural, uma vez que os entrevistados estão diretamente envolvidos com ONGs. Nas reações às assertivas propostas e suas respectivas justificativas, verifica-se, todavia, que há entre esses dirigentes e parceiros a consciência de que existem problemas e distorções em muitas organizações.

Conhecidas as representações sociais e os conceitos sobre ONGs dos formadores de opinião e dos dirigentes e parceiros das organizações pesquisadas, revela-se interessante a comparação das informações obtidas nessas etapas da pesquisa com o que foi levantado em entrevistas realizadas nas ONGs que fizeram parte da amostra, estando os resultados obtidos expostos no próximo capítulo.

7 CONHECENDO AS ONGS ESTUDADAS

No presente capítulo, são apresentadas diversas informações sobre as ONGs que foram selecionadas para a pesquisa, de acordo com os critérios informados no capítulo 1, que descreve a delimitação do estudo.

Além das informações coletadas em entrevistas realizadas com dirigentes das organizações participantes, foram utilizados dados disponíveis em documentos cedidos pelos entrevistados, tais como: estatutos, relatórios financeiros, planos de trabalho e folhetos de divulgação institucional. Também foram utilizados como fonte de referência os *sites* das organizações pesquisadas e da ABONG.

O roteiro utilizado nas entrevistas teve como base a revisão de literatura feita pelo pesquisador, que deu origem a algumas das questões levantadas sobre a natureza, os limites e os desafios das ONGs, apresentadas no capítulo 3.

Na primeira seção está apresentado um resumo sobre a identidade de cada organização, destacando informações como o motivo de sua fundação; a missão adotada; o público-alvo atendido e a faixa orçamentária anual.

7.1 Informações Gerais Sobre as Organizações Pesquisadas

Com a adoção dos critérios de seleção das ONGs participantes, expostos no primeiro capítulo, 55 organizações constituíram o universo a ser pesquisado. A maior parte dessas organizações, todavia, foi excluída da pesquisa, por que seus dirigentes não responderam às diversas tentativas de marcação de visita feitas pelo pesquisador, por e-mail e telefone ou se recusaram a conceder entrevista, alegando falta de tempo. A amostra ficou, assim, constituída por 24 organizações, relacionadas na Tabela 13.

Tabela 13
ONGs pesquisadas

ORDEM	SIGLA	NOME
1	Afro Reggae	Grupo Cultural Afro Reggae
2	AS-PTA	Assessoria e Serviços a Projetos em Agricultura Alternativa
3	CACES	Centro de Atividades Culturais, Econômicas e Sociais
4	CAMPO	Centro de Assessoria ao Movimento Popular
5	CAMTRA	Casa da Mulher Trabalhadora
6	CAPINA	Cooperação e apoio a projetos de inspiração alternativa
7	CDI	Comitê para democratização da informática
8	CEDAC	Centro de Ação Comunitária
9	CEDAPS	Centro de Promoção da Saúde
10	CEMINA	Comunicação, Educação e informação em gênero
11	CEPIA	Cidadania, estudo, pesquisa, informação e ação
12	CERIS	Centro de estatística religiosa e investigações sociais
13	CNBL	Centro Nacional Bertha Lutz
14	CRIAR BRASIL	Centro de Imprensa, Assessoria e Rádio CRIAR BRASIL
15	CVI	Centro de Vida Independente do Rio de Janeiro
16	Defensores da Terra	Associação Ambientalista Defensores da Terra
17	FASE	Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional
18	IBASE	Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas
19	ISER/Assessoria	Instituto de Estudos da Religião / Assessoria
20	NOVA	Nova Pesquisa e Assessoria e Educação
21	REDEH	Rede de Desenvolvimento Humano
22	Rio Voluntário	Rio Voluntário
23	Roda Viva	Associação Projeto Roda Viva
24	SBO	Sociedade Brasileira dos Ostimizados

Estão apresentadas a seguir algumas informações básicas sobre cada organização pesquisada, tendo como fonte o Cadastro da ABONG (2004), as entrevistas realizadas com dirigentes e documentos institucionais por eles fornecidos.

Afro Reggae

O Grupo Cultural Afro Reggae foi fundado em 1993, tendo como origem a publicação de um jornal voltado para a divulgação da cultura negra, que suscitou a vontade de desenvolver um projeto social em comunidades de favela. Sua missão consiste em:

“Promover e investir em ações sociais, educativas e culturais, voltadas para a juventude excluída, em áreas de risco no Rio de Janeiro, com o propósito de incentivar a organização destes grupos e a apropriação de saberes e valores capazes de promover mudanças pessoais, locais e coletivas”.

Seus principais públicos-alvo são: crianças e adolescentes; organizações populares/movimentos sociais; negros; população em geral; outras ONGs; terceira idade. Possui orçamento anual na faixa entre 600 mil e 1 milhão de reais, provenientes das seguintes fontes: agências internacionais de cooperação (56%); empresas, fundações ou institutos empresariais brasileiros (20%); comercialização de produtos e venda de serviços (4%); órgãos governamentais municipais (20%).

AS-PTA

A Assessoria e Serviços a Projetos em Agricultura Alternativas (AS-PTA) foi fundada em 1989, tendo sua origem a partir de uma articulação nacional em torno da busca de alternativas tecnológicas para a agricultura, adequadas aos pequenos agricultores. Inicialmente foi constituído um projeto - o Projeto Tecnologias Alternativas (PTA) - ligado à Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (Fase). Em 1989, a partir da experiência acumulada no âmbito do PTA/Fase foi criada a AS-PTA. Sua missão está centrada no combate à fome e à pobreza no meio rural brasileiro. Para o desempenho desta missão, dedica-se à promoção da assistência técnica aos pequenos agricultores familiares, por meio de suas comunidades ou organizações. Desenvolve trabalhos nas seguintes áreas temáticas: educação e meio ambiente. Seus principais públicos-alvo são: organizações populares/movimentos sociais e trabalhadores e sindicatos rurais. Possui orçamento anual na faixa entre um milhão e um real a três milhões, provenientes das seguintes fontes: agências internacionais de cooperação (77,5%); empresas, fundações ou institutos

empresariais brasileiros (8%); agências multilaterais e bilaterais (9,5%); comercialização de produtos e venda de serviços (1%); órgãos governamentais federais (1%); outras fontes de financiamento (3%).

CACES

O Centro de Atividades Culturais, Econômicas e Sociais (CACES) foi fundado em 1987, tendo como origem a necessidade de uma personalidade jurídica para poder executar melhor o trabalho que o grupo fundador já fazia com o movimento social (especialmente mulheres), e o movimento associativista. Sua missão consiste em:

“Prestar assessoria e promover ações de formação para grupos organizados de mulheres, jovens, pessoas ligadas à educação formal e não formal em relação às questões de gênero, etnia, meio-ambiente, participação política, cidadania, visando influenciar na melhoria da qualidade de vida destes grupos e numa direta participação dos mesmos nas mudanças sociais”.

Seus principais públicos-alvo são: organizações populares/movimentos sociais; mulheres e negros. Possui orçamento anual na faixa entre 50 mil e 100 mil reais, provenientes das seguintes fontes: agências internacionais de cooperação (10%); órgãos governamentais estaduais (90%).

CAMPO

O Centro de Assessoria ao Movimento Popular (Campo), foi fundado em 1987. O fundador se inspirou na experiência que possuía nas Comunidades Eclesiais de Base, buscando estender esse modelo de organização para grupos laicos envolvidos em trabalhos sociais em bairro carentes. A organização tem como missão assessorar pessoas e organizações interessados em elaborar e gerenciar projetos sociais, facilitando a implantação de ações de interesse comunitário e a captação de recursos financeiros junto a organizações patrocinadoras. Seus principais públicos-alvo são: movimentos sociais, comunidades de base e outras ONGs. Possui orçamento anual na faixa entre 5 e 6 milhões de reais, provenientes de convênios com órgãos governamentais municipais (77%);

agências internacionais de cooperação (19%); receitas financeiras (3%) e venda de serviços (1%).

CAMTRA

A Casa da Mulher Trabalhadora (CAMTRA) foi fundada em 1997, tendo como origem a iniciativa da professora de História e militante do movimento feminista Eleutéria Amora. Ela foi conscientizando outras mulheres da necessidade de se envolver com um trabalho voltado às trabalhadoras de baixa renda, tendo como perspectiva investir na formação política dessas mulheres. O nome Casa da Mulher Trabalhadora busca mostrar que todas as mulheres são trabalhadoras: donas de casa, operárias, estudantes, comerciárias, domésticas, rodoviárias etc. Sua missão consiste em ir ao encontro de outras mulheres com a perspectiva de colaborar para o fortalecimento de sua autonomia e despertá-las para a importância de sua participação na construção de uma sociedade mais justa e igualitária. Seus principais públicos-alvo são: mulheres e jovens. Possui orçamento anual acima de 50 mil reais, provenientes das seguintes fontes: agências internacionais de cooperação (70%); comercialização de produtos e venda de serviços (8%); órgãos governamentais federais (15%); contribuições associativas (1%); outras fontes de financiamento (6%).

CAPINA

A Cooperação e Apoio a Projetos de Inspiração Alternativa (CAPINA) foi fundada em 1988, tendo como origem a constatação da demanda pelos serviços que ela se propõe a oferecer em coincidência com a disponibilidade de técnicos habilitados a prestarem esses serviços. Sua missão consiste em:

“Contribuir para o fortalecimento da autonomia das iniciativas populares voltadas para a construção de formas inovadoras de empresariamento de caráter social; participativo e autogestionário; condições favoráveis à sustentabilidade e desenvolvimento dessas iniciativas, via expansão de suas interconexões; um processo de auto-educação para o exercício pleno da cidadania por parte daqueles que hoje estão ameaçados de exclusão”.

Seus principais públicos-alvo são: organizações populares/movimentos sociais; organizações de produtores associados da cidade e do campo; escolas de trabalhadores. Possui orçamento anual na faixa entre 300 e 600 mil reais, provenientes das seguintes fontes: agências internacionais de cooperação (55%); agências multilaterais e bilaterais (25%); comercialização de produtos e venda de serviços (20%).

CDI

O Comitê para Democratização da Informática (CDI) foi fundado em 1995, tendo como origem um serviço de boletim *on-line* (BBS) criado para dar aos jovens das comunidades de baixo poder aquisitivo a oportunidade de debater assuntos como meio-ambiente, direitos humanos e cidadania. Foi notado rapidamente que as favelas do Brasil não possuíam os equipamentos necessários para ter acesso à JovemLink. Então, surgiu a idéia de oferecer um espaço aos moradores das favelas no qual eles pudessem aprender e utilizar a informática. Sua missão consiste em: *“promover a inclusão digital utilizando a tecnologia da informação como um instrumento para a construção e o exercício da cidadania”*. Seus principais públicos-alvo são: crianças e adolescentes; povos indígenas; portadores de HIV; portadores de necessidades especiais e a população em geral. Possui orçamento anual na faixa entre 600 mil e 1 milhão de reais, provenientes das seguintes fontes: agências internacionais de cooperação (39%); empresas, fundações ou institutos empresariais brasileiros (26%); órgãos governamentais federais (32%); outras fontes de financiamento (3%).

CEDAC

O Centro de Ação Comunitária (CEDAC) foi fundado em 1979, tendo como origem a necessidade histórica de prestar um serviço aos militantes engajados na luta pela transformação social. Optou, então, por constituir-se como organização não governamental na forma da legislação em vigor. Sua missão consiste em:

“Capacitar e subsidiar os movimentos sociais urbanos para que possam gerar ações políticas e organizativas orientadas para a produção do desenvolvimento, da democracia e da cidadania por

meio de processos participativos de educação e organização popular, na perspectiva da construção de uma sociedade justa e solidária”.

Seus principais públicos-alvo são: organizações populares/movimentos sociais; professores e mulheres. Possui orçamento anual na faixa entre 1 e 3 milhões de reais, provenientes das seguintes fontes: agências internacionais de cooperação (70%); órgãos governamentais estaduais (25%); órgãos governamentais municipais (0,5%).

CEDAPS

O Centro de Promoção da Saúde (CEDAPS) foi fundado em 1993, tendo como origem um grupo de profissionais de saúde envolvidos no desenvolvimento de um programa de saúde comunitária. Apoiado por uma organização americana avançou em seu trabalho com as famílias de duas favelas cariocas e, em 1993, optou por tornar-se uma entidade jurídica e consolidar a construção do conhecimento e experiência que vinha acumulando. Sua missão consiste em *“Melhorar a qualidade de vida nas cidades brasileiras por meio de programas de promoção da saúde e desenvolvimento comunitário, focalizando a porção mais desfavorecida da população”*. Seus principais públicos-alvo são: crianças e adolescentes; organizações populares/movimentos sociais; mulheres; outras ONGs. Possui orçamento anual na faixa entre 1 e 3 milhões de reais, provenientes das seguintes fontes: agências internacionais de cooperação (21%); órgãos governamentais estaduais (3%); órgãos governamentais municipais (76%).

CEMINA

A Comunicação, Educação e Informação em Gênero (CEMINA) foi fundada em 1989, tendo como origem a participação no movimento feminista brasileiro e internacional. Sua missão consiste em: *“utilizar o potencial educativo e mobilizador do rádio na defesa dos direitos das mulheres e das minorias, na construção de uma cidadania plena e na democratização dos meios de comunicação”*. Seus principais públicos-alvo são: organizações populares, movimentos sociais; mulheres; população em geral.. Possui orçamento anual na faixa entre 100 mil e 300 mil reais, provenientes das seguintes fontes:

agências internacionais de cooperação (70%); comercialização de produtos e venda de serviços (5%); órgãos governamentais federais (25%).

CEPIA

A Cidadania, Estudo, Pesquisa, Informação e Ação (CEPIA) foi fundada em 1990, tendo como origem na constatação de que os movimentos de mulheres e outros movimentos sociais desempenharam um papel fundamental na redemocratização, nos anos 80, e que a consolidação democrática requeria uma participação crítica e criativa da sociedade civil. Sua missão consiste em

“contribuir para a ampliação e efetivação dos direitos humanos e fortalecimento da cidadania, especialmente dos grupos que na história de nosso país vêm sendo tradicionalmente excluídos de seu exercício; introduzir a perspectiva de gênero para dar visibilidade às discriminações que recaem sobre as mulheres, colaborando para a superação desses obstáculos”.

Seus principais públicos-alvo são: mulheres; estudantes; população em geral; ONGs. Possui orçamento anual na faixa entre 100 mil e 300 mil reais, provenientes das seguintes fontes: agências internacionais de cooperação; órgãos governamentais federais (percentuais de participação não informados).

CERIS

O Centro de Estatística Religiosa e Investigações Sociais (CERIS) foi fundado em 1962, por iniciativa da Conferência Nacional de Bispos do Brasil (CNBB) e da Conferência dos Religiosos do Brasil (CRB). Sua missão consiste em: *“Contribuir para que os setores mais pobres e excluídos da sociedade obtenham melhoria de suas condições de vida, por meio de do estímulo às reflexões e práticas sociais transformadoras”.* Seus principais públicos-alvo são: organizações populares/movimentos sociais; trabalhadores e sindicatos urbanos; mulheres; ONGs. Possui orçamento anual na faixa entre 1 e 3 milhões de reais, provenientes das seguintes fontes: agências internacionais de cooperação (70%); empresas, fundações ou institutos empresariais brasileiros (10%); órgãos governamentais federais (10%); outras fontes de financiamento (10%).

CNBL

O Centro Nacional Bertha Lutz (CNBL) foi fundado em 1982, tendo como origem o desejo de uma equipe interdisciplinar de realizar atividades na área de reprodução humana e educação, inicialmente, de forma técnica, responsável e com base ética. Sua missão consiste em: “*Diminuir os índices e níveis de exclusão social e digital*”. Seus principais públicos-alvo são: terceira idade; mulheres” . Possui orçamento anual na faixa entre 600 mil e 1 milhão de reais, provenientes das seguintes fontes: agências internacionais de cooperação (56%); empresas, fundações ou institutos empresariais brasileiros (20%); comercialização de produtos e venda de serviços (4%); órgãos governamentais municipais (20%)

Criar Brasil

O Centro de Imprensa, Assessoria e Rádio Criar Brasil foi fundado em 1994, tendo como origem o trabalho no departamento de rádio do Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (Ibase), produzindo programas para emissoras do interior do país. Em abril de 1994, o departamento foi extinto e a equipe decidiu fundar o Criar Brasil e manter a produção e o envio de programas, *spots* e vinhetas para esta rede de rádios. Dedicou-se também a organização à publicação de um jornal voltado para a divulgação da cultura negra, que suscitou a vontade de desenvolver um projeto social em comunidades de favela. Sua missão consiste em: “*Apoiar as organizações dos movimentos sociais por através de produção, capacitação, assessoria e pesquisa radiofônica, visando a democratização da comunicação no Brasil*”. Seus principais públicos-alvo são: crianças e adolescentes; trabalhadores e sindicatos rurais; população em geral; ONGs . Possui orçamento anual na faixa entre 100 e 300 mil de reais, provenientes das seguintes fontes: comercialização de produtos e venda de serviços (19,5%); órgãos governamentais federais (80%); outras fontes de financiamento (0,5%).

CVI

O Centro de Vida Independente do Rio de Janeiro (CVI) foi fundado em 1988, tendo como origem a carência no Brasil de uma organização que proporcionasse suporte individual ao portador de deficiência, partindo do princípio que os indivíduos devem assumir responsabilidades e gerir as suas próprias vidas. Sua missão consiste em: *“Promover o fortalecimento pessoal e a inclusão social do indivíduo portador de deficiência”*. Seu principal público-alvo são as pessoas portadoras de necessidades especiais. Possui orçamento anual na faixa entre 1 e 3 milhões de reais, provenientes das seguintes fontes: comercialização de produtos e venda de serviços (97%); órgãos governamentais federais (2%); órgãos governamentais municipais (1%).

Defensores da Terra

A Associação Ambientalista Defensores da Terra foi fundada em 1988, tendo como origem as lutas de vários cidadãos conscientes preocupados com graves agressões ao meio ambiente (nuclear, desmatamento, poluição do ar e sonora, poluição das águas em geral) que decidiram formar a ONG. Sua missão consiste em *“defender e preservar o meio ambiente, tendo como fundamento teórico conceitual à ecologia política, em interface com o exercício da cidadania”*. Seus principais públicos-alvo são: organizações populares, movimentos sociais; estudantes; população em geral. Possui orçamento anual abaixo de 50 mil reais, provenientes das seguintes fontes: empresas, fundações ou institutos empresariais brasileiros (90%); contribuições associativas (10%).

FASE

A Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (FASE) foi fundada em 1961, tendo como origem uma ordem da Igreja Católica que tradicionalmente se dedica a projetos de assistência social. Sua missão consiste em:

“Construir uma sociedade democrática por meio de uma alternativa de desenvolvimento sustentável que contemple a justiça, a sustentabilidade do meio ambiente e a ampliação da cidadania. Contribuir para a construção de uma alternativa de desenvolvimento fundada na democracia, na justiça social em um

desenvolvimento sustentável e na ampliação da esfera pública. Apoiar, com visão e atuação próprias, a construção, o fortalecimento e a articulação de sujeitos coletivos do desenvolvimento, por meio de ações educativas e de projetos demonstrativos”.

Seus principais públicos-alvo são: crianças e adolescentes; organizações populares/movimentos sociais; trabalhadores e sindicatos rurais. Possui orçamento anual acima de 6 milhões de reais, provenientes das seguintes fontes: : agências internacionais de cooperação (89%); comercialização de produtos e venda de serviços (1%); órgãos governamentais estaduais (3%); órgãos governamentais municipais (1%); outras fontes de financiamento (6%).

IBASE

O Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE) foi fundado em 1981, tendo como origem a publicação de um jornal voltado para a divulgação da cultura negra, que suscitou a vontade de desenvolver um projeto social em comunidades de favela. Sua missão consiste em:

“Promover e investir em ações sociais, educativas e culturais, voltadas para a juventude excluída, em áreas de risco no Rio de Janeiro, com o propósito de incentivar a organização destes grupos e a apropriação de saberes e valores capazes de promover mudanças pessoais, locais e coletivas”.

Seus principais públicos-alvo são: crianças e adolescentes; organizações populares/movimentos sociais; negros; população em geral; outras ongs; terceira idade. Possui orçamento anual na faixa entre 600 mil e 1 milhão de reais, provenientes das seguintes fontes: agências internacionais de cooperação (56%); empresas, fundações ou institutos empresariais brasileiros (20%); comercialização de produtos e venda de serviços (4%); órgãos governamentais municipais (20%)

Iser/Assessoria

A Iser/Assessoria foi fundada em 1995, tendo como origem a formação da Equipe de Assessoria às Organizações de Base e Entidades Religiosas, criada em 1982 no

Instituto de Estudos da Religião (ISER). Em 1995, a Equipe se transformou em uma ONG autônoma, que procura refletir sobre as relações entre os fenômenos religiosos e os processos sociais vinculados à construção da democracia. Sua missão consiste na “*construção de uma sociedade livre, justa, solidária e democrática*”. Seus principais públicos-alvo são: organizações populares/movimentos sociais; mulheres. Possui orçamento anual na faixa entre 100 e 300 mil reais, provenientes das seguintes fontes: agências internacionais de cooperação (70%); comercialização de produtos e venda de serviços (2%); outras fontes de financiamento (23%).

NOVA

A Nova Pesquisa e Assessoria e Educação foi fundada em 1973, tendo como origem um seminário em Salvador (Bahia), que contou com a participação de responsáveis por trabalhos educativos junto a movimentos populares em diferentes pontos do país, alguns educadores e representantes de agências de cooperação internacional. Uma das recomendações desse seminário foi a de que fosse criada uma organização que pudesse prestar assessoria aos trabalhos de base que, naquele momento, se sentiam muito isolados e sem possibilidade de aprofundar as questões levantadas em suas respectivas práticas de trabalho. Sua missão consiste em: “*Elaborar um conhecimento crítico-propositivo que fortaleça a participação ativa de diversos segmentos sociais, enquanto atores coletivos, no processo de criação e controle de uma democracia substantiva, plural e igualitária no país*”. Seus principais públicos-alvo são: crianças e adolescentes; organizações populares/movimentos sociais; trabalhadores e sindicatos urbanos; educadores/as. Possui orçamento anual na faixa entre 300 e 600 mil reais, provenientes das seguintes fontes: agências internacionais de cooperação (71%); agências multilaterais e bilaterais (23%); comercialização de produtos e venda de serviços (3%); outras fontes de financiamento (3%).

REDEH

A Rede de Desenvolvimento Humano (REDEH) foi fundada em 1990. Sua missão consiste em: “*Fortalecer conceitual e operacionalmente a questão de gênero, saúde e meio ambiente no âmbito das políticas públicas*”. Seus principais públicos-alvo são: crianças e adolescentes; organizações populares; movimentos sociais; mulheres. Possui orçamento anual na faixa entre 600 mil e 1 milhão de reais, provenientes das seguintes fontes: agências internacionais de cooperação (72%); comercialização de produtos e venda de serviços (1%); órgãos governamentais federais (27%).

RIO VOLUNTÁRIO

O Rio Voluntário foi fundado em 1997, tendo como origem a percepção, por um grupo de pessoas, de que muitos desejavam realizar algum trabalho voluntário na área social e não sabiam onde, nem como. A partir dessa constatação, o grupo se organizou e escreveu o projeto de fundação de um Centro de Voluntariado na cidade que viesse atender à oferta e à demanda de serviços voluntários. Sua missão consiste em: “*Incentivar a participação social responsável e solidária, principalmente por meio do trabalho voluntário e de doações, beneficiando toda a comunidade da cidade do Rio de Janeiro*”. Seus principais públicos-alvo são: crianças e adolescentes; população em geral; outras ONGs. Possui orçamento anual na faixa entre 300 e 600 mil reais, provenientes das seguintes fontes: órgãos governamentais federais (60%); órgãos governamentais municipais (20%); outras fontes de financiamento (20%).

RODA VIVA

A Associação Projeto Roda Viva foi fundada em 1989, tendo como origem o desejo de seus fundadores de montar uma organização voltada para a criação de metodologias capazes de amenizar os problemas de crianças e adolescentes de baixa renda, com ênfase nas que derivam do campo educacional. Sua missão consiste em: “*Promover o desenvolvimento da cidadania plena de crianças e adolescente socialmente marginalizados na cidade do Rio de Janeiro*”. Seus principais públicos-alvo são: crianças

e adolescentes; professores; estudantes. Possui orçamento anual na faixa entre um e três milhões de reais, provenientes das seguintes fontes: agências internacionais de cooperação (19%); empresas, fundações ou institutos empresariais brasileiros (35%); comercialização de produtos e venda de serviços (3%); órgãos governamentais municipais (36%); contribuições associativas (7%)

SBO

A Sociedade Brasileira dos Ostromizados (SBO) foi fundada em 1985, tendo como origem associações congêneres já existentes em diversos estados que desejaram fundar uma organização nacional para defender os direitos da pessoa ostromizada. Sua missão consiste em: “*Defender os direitos da pessoa ostromizada*”. Seus principais públicos-alvo são: crianças e adolescentes; mulheres; portadores de HIV; portadores de necessidades especiais; terceira idade. Possui orçamento anual na faixa entre 300 e 600 mil reais, provenientes das seguintes fontes: empresas, fundações ou institutos empresariais brasileiros; órgãos governamentais federais; órgãos governamentais municipais; contribuições associativas (percentuais de contribuição não informados).

A Tabela 14 apresenta um resumo dos principais dados sobre as organizações pesquisadas:

Tabela 14
Informações sobre as ONGs pesquisadas

SIGLA	PÚBLICO-ALVO	ORÇAMENTO ANUAL (FAIXA)	FONTES DE RENDA
Afro Reggae	crianças e adolescentes; organizações populares; movimentos sociais; negros; população em geral; outras ONGs; terceira idade	entre 600 mil e 1 milhão de reais	agências internacionais de cooperação (56%); empresas, fundações ou institutos empresariais brasileiros (20%); comercialização de produtos e venda de serviços (4%); órgãos governamentais municipais (20%)

AS-PTA	organizações populares; movimentos sociais; trabalhadores e sindicatos rurais	entre um e três milhões de reais	agências internacionais de cooperação (77,5%); empresas, fundações ou institutos empresariais brasileiros (8%); agências multilaterais e bilaterais (9,5%); comercialização de produtos e venda de serviços (1%); órgãos governamentais federais (1%); outras fontes de financiamento (3%)
CACES	organizações populares; movimentos sociais; mulheres e negros	entre 50 mil e 100 mil reais	agências internacionais de cooperação (10%); órgãos governamentais estaduais (90%)
CAMPO	movimentos sociais; comunidades de base e outras ONGs	entre 5 e 6 milhões de reais	convênios com órgãos governamentais municipais (77%); agências internacionais de cooperação (19%); receitas financeiras (3%) e venda de serviços (1%)
CAMTRA	mulheres e jovens	acima de 50 mil reais	agências internacionais de cooperação (70%); comercialização de produtos e venda de serviços (8%); órgãos governamentais federais (15%); contribuições associativas (1%); outras fontes de financiamento (6%)
CAPINA	organizações populares; movimentos sociais; organizações de produtores associados da cidade e do campo; escolas de trabalhadores	entre 300 e 600 mil reais	agências internacionais de cooperação (55%); agências multilaterais e bilaterais (25%); comercialização de produtos e venda de serviços (20%)
CDI	crianças e adolescentes; povos indígenas; portadores de HIV; portadores de necessidades especiais e a população em geral	entre 600 mil e 1 milhão de reais	agências internacionais de cooperação (39%); empresas, fundações ou institutos empresariais brasileiros (26%); órgãos governamentais federais (32%); outras fontes de financiamento (3%)
CEDAC	organizações populares; movimentos sociais; professores e mulheres	entre 1 e 3 milhões de reais	agências internacionais de cooperação (70%); órgãos governamentais estaduais (25%); órgãos governamentais municipais (0,5%)
CEDAPS	crianças e adolescentes; organizações populares; movimentos sociais; mulheres; outras ONGs	entre 1 e 3 milhões de reais	agências internacionais de cooperação (21%); órgãos governamentais estaduais (3%); órgãos governamentais municipais (76%)

CEMINA	organizações populares, movimentos sociais; mulheres; população em geral	entre 100 mil e 300 mil reais	agências internacionais de cooperação (70%); comercialização de produtos e venda de serviços (5%); órgãos governamentais federais (25%)
CEPIA	mulheres; estudantes; população em geral; ONGs	entre 100 mil e 300 mil reais	agências internacionais de cooperação; órgãos governamentais federais (percentuais de participação não informados)
CERIS	organizações populares; movimentos sociais; trabalhadores e sindicatos urbanos; mulheres; ONGs	entre 1 e 3 milhões de reais	agências internacionais de cooperação (70%); empresas, fundações ou institutos empresariais brasileiros (10%); órgãos governamentais federais (10%); outras fontes de financiamento (10%)
CNBL	terceira idade; mulheres	entre 600 mil e 1 milhão de reais	agências internacionais de cooperação (56%); empresas, fundações ou institutos empresariais brasileiros (20%); comercialização de produtos e venda de serviços (4%); órgãos governamentais municipais (20%)
CRIAR BRASIL	crianças e adolescentes; trabalhadores e sindicatos rurais; população em geral; ONGs	entre 100 e 300 mil de reais	comercialização de produtos e venda de serviços (19,5%); órgãos governamentais federais (80%); outras fontes de financiamento (0,5%)
CVI	peessoas portadoras de necessidades especiais	entre 1 e 3 milhões de reais	comercialização de produtos e venda de serviços (97%); órgãos governamentais federais (2%); órgãos governamentais municipais (1%)
Defensores da Terra	organizações populares, movimentos sociais; estudantes; população em geral	abaixo de 50 mil reais	empresas, fundações ou institutos empresariais brasileiros (90%); contribuições associativas (10%)
FASE	crianças e adolescentes; organizações populares; movimentos sociais; trabalhadores e sindicatos rurais	acima de 6 milhões de reais	agências internacionais de cooperação (89%); comercialização de produtos e venda de serviços (1%); órgãos governamentais estaduais (3%); órgãos governamentais municipais (1%); outras fontes de financiamento (6%)

IBASE	crianças e adolescentes; organizações populares; movimentos sociais; negros; população em geral; outras ONGs; terceira idade	entre 600 mil e 1 milhão de reais	agências internacionais de cooperação (56%); empresas, fundações ou institutos empresariais brasileiros (20%); comercialização de produtos e venda de serviços (4%); órgãos governamentais municipais (20%)
ISER/Assessoria	organizações populares; movimentos sociais; mulheres	entre 100 e 300 mil reais	agências internacionais de cooperação (70%); comercialização de produtos e venda de serviços (2%); outras fontes de financiamento (23%)
NOVA	crianças e adolescentes; organizações populares; movimentos sociais; trabalhadores e sindicatos urbanos; educadores	entre 300 e 600 mil reais	agências internacionais de cooperação (71%); agências multilaterais e bilaterais (23%); comercialização de produtos e venda de serviços (3%); outras fontes de financiamento (3%)
REDEH	crianças e adolescentes; organizações populares; movimentos sociais; mulheres	entre 600 mil e 1 milhão de reais	agências internacionais de cooperação (72%); comercialização de produtos e venda de serviços (1%); órgãos governamentais federais (27%)
Rio Voluntário	crianças e adolescentes; população em geral; outras ONGs	entre 300 e 600 mil reais	órgãos governamentais federais (60%); órgãos governamentais municipais (20%); outras fontes de financiamento (20%)
Roda Viva	crianças e adolescentes; professores; estudantes	entre um e três milhões de reais	agências internacionais de cooperação (19%); empresas, fundações ou institutos empresariais brasileiros (35%); comercialização de produtos e venda de serviços (3%); órgãos governamentais municipais (36%); contribuições associativas (7%)
SBO	crianças e adolescentes; mulheres; portadores de HIV; portadores de necessidades especiais; terceira idade	entre 300 e 600 mil reais	empresas, fundações ou institutos empresariais brasileiros; órgãos governamentais federais; órgãos governamentais municipais; contribuições associativas (percentuais de contribuição não informados)

Como se percebe pelos dados apresentados, foi pesquisado um grupo bem diversificado de organizações, tanto em relação aos objetivos que perseguem quanto ao

tamanho e à estrutura que possuem. Apesar de não terem sido alcançadas todas as ONGs inicialmente pretendidas, as organizações incluídas, que representam 44% do universo focado, parecem constituir uma amostra bem representativa.

Estão analisados a seguir os principais dados coletados nas entrevistas realizadas com os dirigentes das organizações estudadas.

7.2 Época da Fundação

As ONGs estudadas foram fundadas em um período que vai do final da década de 1950 até meados da década de 1990. Há, portanto, uma significativa variação no tempo de funcionamento. Todas as organizações, no entanto, já possuem um tempo de existência que caracteriza a consolidação de sua atuação, uma vez que as duas mais recentes – CDI e Iser/Assessoria, foram fundadas em 1995. Ambas já haviam acumulado experiência de trabalho antes da sua fundação. O ISER/Assessoria surgiu de um projeto do ISER, organização mais antiga, projeto esse que funcionava desde 1982. O fundador do CDI, por sua vez, já atuava nos projetos de difusão da informática, objeto básico de atenção da organização, antes de constituí-la oficialmente.

A Figura 5 apresenta o agrupamento das datas de fundação das organizações pesquisadas. Foram constituídas faixas de variação para a organização dos dados levantados que consideraram, inicialmente, o período do regime militar como referência. Essa escolha se deveu à influência que o regime político adotado na ocasião teve sobre a sociedade civil. Conforme exposto no capítulo 2, diversos estudiosos consideram que a ditadura teve significativa influência nas formas de mobilização da sociedade civil brasileira. Assim, as três primeiras faixas representam a época anterior ao golpe militar, o período de seu apogeu (década de 1970) e o momento de seu declínio, com o início da abertura política (primeira metade da década de 1980). As faixas seguintes foram constituídas por intervalos de cinco anos.

O nascimento e a característica predominante das ONGs podem ser divididos em três distintos períodos: durante os governos militares, os atores que posteriormente

fundaram as ONGs estavam envolvidos com trabalhos de base e movimentos sociais organizados, lutando pelo fortalecimento da sociedade civil. No processo de redemocratização do país, surgiram diversas organizações que atuavam principalmente no apoio aos movimentos sociais, buscando o estabelecimento de controle dos recursos públicos e das políticas sociais. A partir da década de 1990, com a democracia consolidada, várias organizações passaram a atuar como parceiras do poder público no enfrentamento dos diversos problemas sociais (SCHERER, 1994).

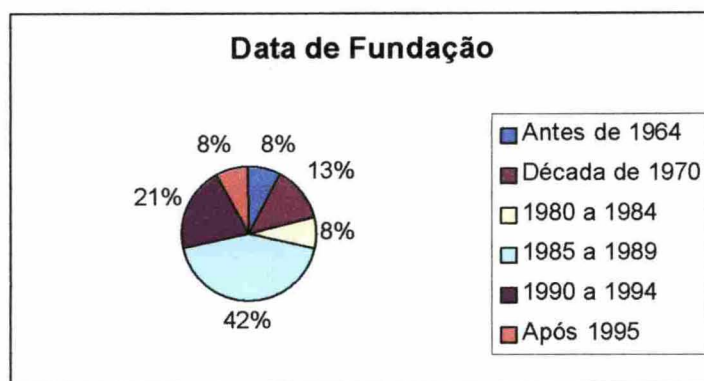


Figura 5
Data de fundação das ONGs estudadas

Os dados aqui apresentados indicam uma forte concentração do nascimento das ONGs no período que vai de 1985 a 1994, no qual 63% das organizações pesquisadas foram fundadas. Essa constatação permite que sejam feitas reflexões como a seguir.

A redemocratização do país, ocorrida com a posse de José Sarney, parece ter sido fundamental para o crescimento das ONGs no país. Como se vê nos números apresentados, poucas organizações iniciaram suas atividades no período do regime militar e um número ainda menor foi fundada antes desse período. Esses dados reforçam a tese, advogada por diversos estudiosos, de que o enfraquecimento dos canais tradicionais de participação popular, em especial os partidos e os sindicatos, que ocorreu no período do regime militar (1964 a 1984), abriu espaço para novas formas de representação, originando movimentos sociais e ONGs. Conforme exposto no próximo item do presente capítulo, 25% das ONGs pesquisadas tiveram, de fato, origem em movimentos sociais.

No caso das organizações filiadas à ABONG, a maior concentração da fundação no período de redemocratização pode ser vista como uma consequência da orientação adotada por aquela associação. Para a ABONG, as ONGs não devem ter como foco central de sua atuação a prestação de serviços sociais nem devem manter vínculos com o governo. Parcerias são admitidas em projetos pontuais, mantida a independência de atuação.

As duas únicas organizações que foram fundadas antes de 1964 – FASE e CERIS, surgiram no âmbito da Igreja Católica, instituição que teve uma atuação marcante em diversos movimentos sociais nas décadas de 1950 e 1960. Ambas nasceram como órgãos de pesquisa para auxiliar a atuação social da Igreja, mas são hoje independentes, sendo essa autonomia uma das exigências da ABONG para considerar uma organização como ONG dentro do marco legal que propõe. Trata-se, portanto, de exceções, que não caracterizam o surgimento de ONGs, na concepção aqui adotada, no período anterior ao golpe militar de 1964.

As duas organizações fundadas na década de 1970 foram constituídas desde o início dentro dos padrões de ONG considerados pela ABONG. A NOVA foi fundada em 1973 por pessoas que atuavam em ações educativas em movimentos populares e desejaram institucionalizar o trabalho que faziam. O CEDAC, fundado em 1979, surgiu do trabalho de Militantes engajados nos movimentos sociais urbanos, intelectuais de esquerda e setores da Igreja Católica, comprometidos com a luta pela redemocratização do país.

Outras duas organizações surgiram na década de 1980, mas antes da posse de José Sarney, considerada o marco da redemocratização do país. O IBASE surgiu em 1981, sendo criado por pessoas que retornaram do exílio e julgaram importante criar uma organização para realizar pesquisas de caráter social e econômico e difundir informações com independência do governo. Embora tenha surgido ainda no período do regime militar, essa organização só pôde ser viabilizada porque a abertura política já havia começado, sendo concedida anistia aos exilados. Sua fundação está, portanto, diretamente relacionada ao processo de redemocratização do país. O CNBL, por sua vez, foi fundado em 1982 por um grupo de egressos da Escola Superior de Guerra (ESG), com experiência em planejamento familiar e

desejo de desenvolver trabalhos nessa área. Sua fundação, portanto, não teve nenhuma relação com o processo político do país.

Um destaque que deve ser feita aos números coletados diz respeito ao reduzido percentual de organizações fundadas nos últimos anos. Apenas duas organizações estão inseridas na última faixa de variação, sendo que ambas surgiram em 1995, há nove anos, portanto, considerando-se o ano de 2004. Não se mostra oportuna, no entanto, a conclusão de que houve uma redução no ritmo de criação de novas ONGs. Infelizmente, faltam dados a respeito. Como a legislação brasileira não distingue as ONGs de outros tipos de associações civis sem fins lucrativos, os bancos de dados dos órgãos oficiais de controle, como o Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas, não podem ser utilizados para a verificação do quantitativo de ONGs que têm surgido. No caso do universo pesquisado, o fato da ABONG fazer uma série de exigências às organizações que desejam filiar-se é um fator que, certamente, dificulta a filiação de organizações muito recentes.

7.3 Motivo Principal da Fundação

A Figura 6 apresenta os principais motivos que, na visão os dirigentes entrevistados, determinaram o surgimento das ONGs estudadas. No início do presente capítulo foram apresentados os motivos oficialmente assumidos pelas organizações. As razões expostas a seguir incorporam também aquelas que, embora não constem nos documentos oficiais das organizações pesquisadas ou no cadastro da ABONG, foram apresentadas nas entrevistas realizadas.

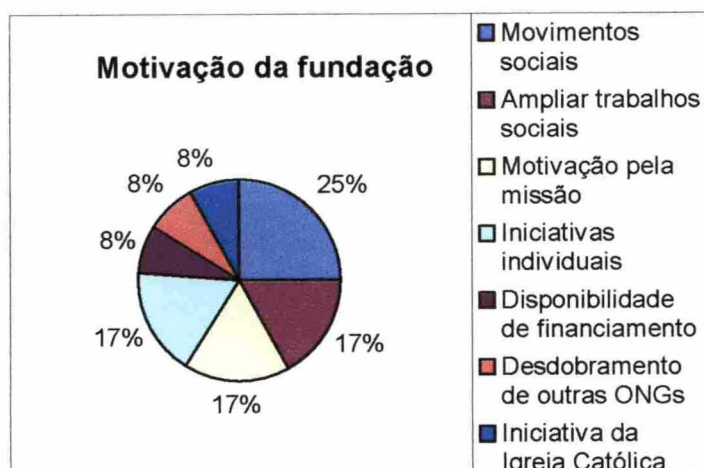


Figura 6
Principais motivos de fundação das ONGs estudadas

Como se vê, a maioria das organizações pesquisadas surgiu de movimentos sociais organizados que desejaram institucionalizar o trabalho que vinham desenvolvendo. O Defensores da Terra, por exemplo, surgiu de um movimento social ambientalista que precisou formalizar-se por meio de uma ONG para interpor ação contra a construção da Usina Nuclear Angra 3. A SBO nasceu da junção de movimentos de defesa dos ostonizados que existiam nos estados. A NOVA foi fundada por pessoas que atuavam em trabalhos educativos com movimentos populares. O CVI foi fundado por um grupo de pessoas oriundas de movimentos sociais de defesa dos portadores de deficiência. O CEDAC foi fundado por militantes engajados nos movimentos sociais comprometidos com a luta pela redemocratização do país. Essas organizações são exemplos de organizações que surgiram para dar continuidade ou aprofundar o trabalho que vinha sendo realizado por movimentos sociais. Há organizações que foram fundadas por pessoas que exerciam cargos de liderança em organizações sociais, como é o caso do CEPIA, cuja fundadora era na ocasião a Presidente do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher.

Outro importante grupo está constituído pelas organizações as quais surgiram a partir de trabalhos de promoção social que eram mantidos por indivíduos ou grupos informais. Os fundadores do CEDAPS, por exemplo, foram médicos que já atuavam em pesquisas. Fundar a organização foi considerado necessário para institucionalizar o

trabalho, facilitar o repasse de verbas e ampliar o campo de atuação. O CDI, embora tenha declarado como motivo principal da fundação a iniciativa de um indivíduo, também surgiu para dar continuidade aos cursos de informática oferecidos a moradores de comunidades carentes. A necessidade de institucionalizar e ampliar trabalhos de assistência social aparece, portanto, como fator motivador da fundação de diversas organizações.

Número também significativo das organizações pesquisadas foi fundado tendo como principal motivo o desejo de cumprir uma missão social. O Roda Viva, por exemplo, surgiu do desejo de favorecer o desenvolvimento educacional das crianças e adolescentes de baixa renda. A CAMTRA teve como motivação básica de fundação o desejo de conscientizar outras mulheres para a necessidade de se envolver com projetos voltados às trabalhadoras de baixa renda, tendo como perspectiva investir na sua formação política, seja no campo formal como no informal. A abertura tendo como motivação o cumprimento de uma missão social, revela uma característica esperada de qualquer trabalho social. Mesmo nas organizações nas quais outros motivos foram apontados como principais, a missão também foi citada como impulsionadora dos fundadores.

Uma importante parcela das organizações analisadas foi fundada por iniciativas individuais de empreendedores sociais. No caso do CDI, por exemplo, o fundador já atuava na área social e buscou realizar-se profissionalmente com um trabalho útil à sociedade. A fundadora da CEPIA era presidente do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher e desejou criar uma organização para dar suporte aos trabalhos que julgava relevantes fossem desenvolvidos em sua área de atuação. Há uma organização – Caces, que foi fundada por iniciativa de uma conhecida política, a ex- governadora Benedita da Silva. O envolvimento direto de políticos e dirigentes de órgãos públicos se fez presente também em outras organizações, embora nenhuma tenha declarado com tanta clareza que a iniciativa básica partiu dessas pessoas.

Duas organizações foram fundadas a partir da existência de recursos financeiros disponíveis para determinados investimentos. O Rio Voluntário foi fundado no momento que o Comunidade Solidária recebeu do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), recursos para a abertura de 10 centros de voluntariado no Brasil.

O Capina surgiu com base na disponibilidade de financiamento por parte de uma agência internacional de cooperação (o dirigente entrevistado não citou o nome da agência). O grupo de fundadores, que estava sendo desligado de uma empresa metalúrgica, era ligado a movimentos populares e resolveu dedicar-se a atividades sociais, aproveitando o financiamento então disponível.

Os dois últimos casos (Rio Voluntário e Capina), representam uma interessante característica: o foco centrado nos recursos financeiros disponíveis. Para os críticos da expansão das ONGs, tal característica representa uma prova de que há organizações que atuam de forma distorcida, priorizando não o que é mais importante para a sociedade e sim as atividades que podem render mais financiamentos (GONÇALVES, 1996; PRESSBURGER, 1996). Alguns estudiosos afirmam, com ironia, que *“para onde se movimenta o dinheiro público, nesta direção nascem as ONGs”* (VILLALOBOS, 2001, p. 25).

No caso do Capina essa crítica poderia ser mais contundente, uma vez que a organização foi fundada por pessoas recém-desempregadas, que precisavam de uma nova fonte de renda. A mesma situação pode ser interpretada, todavia, de uma forma bem distinta. A orientação consoante a disponibilidade de financiamentos pode ser considerada uma prova de amadurecimento da gestão das organizações sociais (MEREGE, 1997; TACHIZAWA, 2002; VOIGT, 1999).

Algumas organizações foram formadas a partir de outras ONGs. A AS-PTA, por exemplo, desdobrou-se da Fase, ganhando personalidade jurídica em 1989. O projeto original começou em 1983. Na época da abertura política e do início da reforma agrária, constatou-se que o modelo tecnológico e econômico dos assentamentos era inadequado. A Fase criou, então, um projeto voltado para apoiar os assentados, desenvolvendo modelos de gestão e tecnologias apropriadas. O crescimento desse trabalho levou à fundação de uma organização específica. O ISER/Assessoria, fundado em 1995, também surgiu de um projeto iniciado em 1982 no âmbito do Instituto Superior de estudos da Religião (ISER). Embora nas entrevistas realizadas não tenham sido exploradas as condições nas quais se deu a separação das ONGs iniciais, pode-se supor que quando um determinado projeto

ganha muito vulto e começa a receber recursos específicos, cria-se um estímulo à busca de maior autonomia administrativa.

A Igreja Católica Romana também aparece na gênese de algumas ONGs. O papel ativo desempenhado por setores dessa igreja nos movimentos sociais brasileiros, em especial na década de 1960, fomentou a formação de lideranças e estimulou o surgimento de organizações sociais. A Fase e o Ceris são, dentre as ONGs pesquisadas, as duas organizações que foram fundadas pela ação direta da Igreja. Outras organizações, como o CEDAC e o CAMPO, embora não tenham surgido por iniciativa da Igreja, contaram com um grande número de lideranças eclesásticas entre seus fundadores.

Há, portanto, uma grande diversidade nos motivos que levaram ao surgimento das organizações pesquisadas. Esse fato contribui para a significativa diversidade de propósitos, métodos de ação, modelos de gestão e trabalhos desenvolvidos pelas ONGs. Essa diversidade, certamente, seria ainda maior se a pesquisa não tivesse sido focada nas filiadas à ABONG. Essa organização faz uma série de restrições às organizações que desejam se filiar a ela, não aceitando, por exemplo, ONGs ligadas a partidos políticos e a empresas ou centradas exclusivamente em personalidades carismáticas que atuem como espécies de “donos”. Se o universo pesquisado revelou-se multivariado, mais variado ainda é o conjunto total das organizações denominadas ONGs, reforçando a polissemia desse termo, conforme destacado.

7.4 Obtenção de Registro de Entidade Filantrópica

A Lei nº 8.743, de 7 de dezembro de 1993, o Decreto nº 2.563, de 6 de abril de 1998 e a resolução CNAS (Conselho Nacional de Assistência Social) nº 32, de 24 de fevereiro de 1999, estabelecem as condições necessárias para a concessão do título de entidade filantrópica. Dentre outras exigências, destacam-se as seguintes, que devem ser atendidas há pelo menos três anos no momento em que a solicitação for efetuada:

1. estar legalmente constituída no país e em efetivo funcionamento;
2. constar em seus estatutos que a entidade:

- a) aplica toda a sua renda e seus recursos no território nacional e na manutenção de seus objetivos institucionais;
 - b) não distribui lucros ou dividendos;
 - c) não remunera, sob nenhuma forma, seus diretores, sócios, instituidores ou benfeitores;
 - d) não constitui patrimônio de indivíduo ou de sociedade sem caráter beneficente;
 - e) presta serviços gratuitos, permanentes e sem qualquer discriminação de clientela, aplicando em gratuidade pelo menos 20% de sua receita bruta;
3. ser auditada anualmente por organização especializada, caso possua receita superior a R\$600.000,00 (seiscentos mil reais) anuais.

Uma vez obtido o certificado de entidade filantrópica, a organização passa a gozar da isenção de diversos tributos. Especial destaque merece o não pagamento da cota patronal do INSS, que representa uma despesa significativa, em especial nas organizações que possuem grande número de empregados.

A despeito das economias proporcionadas, um percentual significativo das organizações pesquisadas não possui o título de entidade filantrópica, conforme demonstrado na Figura 7, apresentada a seguir.

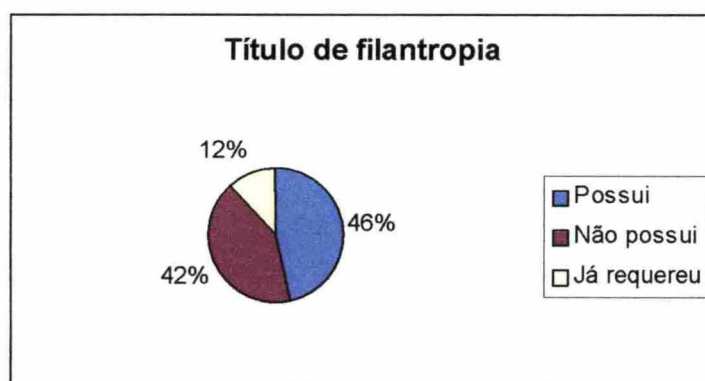


Figura 7
Organizações que possuem título de filantropia

É interessante observar que o percentual de organizações com o título de filantropia é menor do que o encontrado em outras áreas. Entre as organizações educacionais de nível superior, por exemplo, verifica-se que praticamente todas possuem esse título. Dadas as vantagens fiscais proporcionadas, torna-se pertinente a busca de explicações para tão expressivo número de organizações não ter buscado obter essa condição de filantrópica.

No momento das entrevistas, não foi solicitado aos entrevistados que dessem uma explicação para esse fenômeno. Esse fato só foi percebido após a tabulação dos dados levantados.

A partir das principais exigências para a certificação, anteriormente destacadas, podem ser sugeridas algumas possíveis razões para o reduzido número de organizações certificadas.

A primeira exigência – estar funcionando regularmente há, pelo menos, três anos, é cumprida sem problemas por todas as organizações pesquisadas. O ISER/Assessoria, organização com data de fundação mais recente, foi constituída em 1995.

A aplicação de todos os recursos no território nacional, exclusivamente para os fins estipulados nos estatutos, certamente não se constitui, também, um obstáculo. Embora existam ONGs repassadoras de recursos, com atuação internacional, nenhuma das pesquisadas se enquadra nesse caso. Esse tipo de organização é típico dos países desenvolvidos, constituindo algumas das principais parceiras de várias das organizações estudadas. Nenhuma delas, tampouco, distribui lucros, o que seria uma verdadeira aberração se ocorresse, descaracterizando totalmente a organização como uma ONG, por mais polissêmico que seja esse conceito.

A exigência de não remunerar, sob nenhuma forma, seus diretores pode parecer, a princípio, um possível obstáculo, considerando-se que o atual nível de profissionalização exigido de diversas organizações leva à necessidade de contratação de gestores em tempo integral que precisam, em conseqüência, ser remunerados. Há, no entanto, uma solução simples, que tem sido adotada por diversas organizações filantrópicas: constitui-se um Conselho Diretor composto por voluntários não

remunerados, atribuindo-se a esse órgão, nos estatutos, poderes exclusivos para tomar determinadas deliberações como, por exemplo, alienar bens patrimoniais e contrair empréstimos. Determina-se, também nos estatutos, que esse Conselho poderá nomear um Diretor Executivo remunerado para representa-lo na gestão cotidiana da organização.

Essa medida possibilita que empreendedores sociais que fundam ONGs, como Rodrigo Baggio, do CDI, por exemplo, possam posteriormente passar a viver exclusivamente do trabalho social que desenvolvem, assumindo o cargo executivo no lugar do antigo, de presidente. Sendo esse um recurso bastante difundido e sem nenhuma restrição legal, não parece ser a exigência em tela a determinante do reduzido percentual de organizações certificadas.

A exigência de não constituir patrimônio de indivíduo ou de sociedade sem caráter beneficente não se aplica às organizações pesquisadas. A ABONG não aceita em seus quadros organizações gerenciadas por indivíduos isolados ou que pertençam a empresas.

A necessidade de prestar serviços gratuitos correspondentes a, pelo menos, 20% da receita bruta também não constitui obstáculo à obtenção da certificação. Praticamente, todos os serviços prestados pelas organizações estudadas são gratuitos, sendo as receitas próprias auferidas por algumas organizações, provenientes apenas de alguns produtos e serviços específicos, normalmente de natureza complementar e prestados a organizações específicas e não à população-alvo atendida.

A última principal exigência para a certificação é, conforme destacado, que a organização seja auditada anualmente por organização especializada, caso possua receita superior a R\$ 600.000,00 anuais. Possuem receitas acima de 600 mil anuais 38% das organizações pesquisadas. Dessas, apenas uma, a Afro Reggae, não contratou ainda auditorias, ressalvando-se, porém, que seu dirigente, ao ser entrevistado, declarou ter a intenção de fazê-lo. Dentre as organizações que teriam, para ser filantrópicas, que sofrer auditorias, apenas duas ainda não se interessaram pela certificação. Dessas, uma, o CDI, é auditada anualmente pela Ernest & Young, sendo a segunda o Afro Reggae que, conforme destacado, pretende em breve ser auditada. Pode-se concluir, portanto, que não é a

necessidade de auditoria externa que determinou o não interesse das organizações pela certificação.

Uma possível causa para essa situação, talvez a mais provável, é o pequeno número de trabalhadores com carteira assinada. Das organizações pesquisadas, 46% possuem até 10 funcionários nessa condição e outras 13% têm entre 11 e 20 pessoas. Em alguns casos, chama a atenção o descompasso entre o número de funcionários e o porte do trabalho desenvolvido. O Afro Reggae, por exemplo, é uma das ONGs de grande visibilidade pública, desenvolvendo ações que constantemente aparecem na mídia e trabalhando com um orçamento anual na faixa de 600 mil a 1 milhão de reais. Não se trata, portanto, de uma organização de pequeno porte. Tem, porém, apenas oito funcionários.

Esse descompasso entre o tamanho das ONGs e a quantidade de funcionários que possuem não se explica, é importante que se destaque, pela existência de trabalho voluntário. Ao contrário. Nota-se uma reduzida incidência desse tipo de trabalho na expressiva maioria das organizações. Conforme está destacado na oitava seção do presente capítulo, 60% das organizações pesquisadas não possuem voluntários e apenas 10% possuem mais de cinco pessoas nessa condição.

O que tem se verificado nem muitas das ONGs pesquisadas é a existência de um significativo número de trabalhadores sem carteira assinada. O artifício da contratação por meio de cooperativas de trabalho tem sido largamente empregado. Ressalve-se, porém, que são cooperativas com conceito distorcido, porque a filiação às mesmas não é espontânea, sendo antes uma exigência para contratação pela ONG conveniada. São as chamadas falsas cooperativas, que servem unicamente para evitar que as organizações que as contratam tenham que pagar encargos sociais, privando seus trabalhadores, em contrapartida, do acesso aos benefícios decorrentes da relação trabalhista tradicional.

Em outros casos, os funcionários são remunerados sob a forma de prestação de serviços, distorcendo-se, da mesma forma, o conceito fundamental desse tipo de trabalho. Pela lei trabalhista, somente podem atuar como prestadores de serviço sem carteira assinada aqueles que desempenham atividades eventuais e por período de tempo não superior a três meses.

Essas distorções nas relações trabalhistas têm suscitado críticas, em especial por parte de sindicalistas. Na pesquisa realizada com formadores de opinião da sociedade carioca surgiram vários comentários a respeito desse problema nas entrevistas efetuadas com lideranças sindicais.

Indagados a respeito de porque mantinham funcionários sem registro, os dirigentes de ONGs entrevistados alegaram que ou faziam dessa forma ou não teriam condições de dar continuidade aos trabalhos desenvolvidos pela organização. Alguns acrescentaram que as organizações patrocinadoras costumam repassar para o financiamento dos projetos apenas o salário efetivo do pessoal envolvido. As ONGs estrangeiras repassadoras de recursos teriam dificuldade em entender como podem existir no Brasil tantas despesas indiretas na contratação de pessoal. Algumas chegam a dizer, ainda segundo os dirigentes entrevistados, que já pagam os salários e que os encargos devem ser uma contrapartida da própria organização beneficiada.

Pode-se supor, também, que os dirigentes das ONGs que adotam essa postura de não regularização da situação trabalhista de seus empregados tendem a se acomodar em função da baixa frequência com que ocorrem fiscalizações nessas organizações. Na próxima seção do presente capítulo, serão apresentados os dados que demonstram como raramente os órgãos fiscalizadores têm visitado as organizações pesquisadas.

7.5 Frequência com que as Organizações são Fiscalizadas

Conforme destacado na seção anterior, a frequência com que as ONGs pesquisadas têm recebido fiscalização é bastante reduzida. A Figura 8 apresenta os dados coletados a respeito.

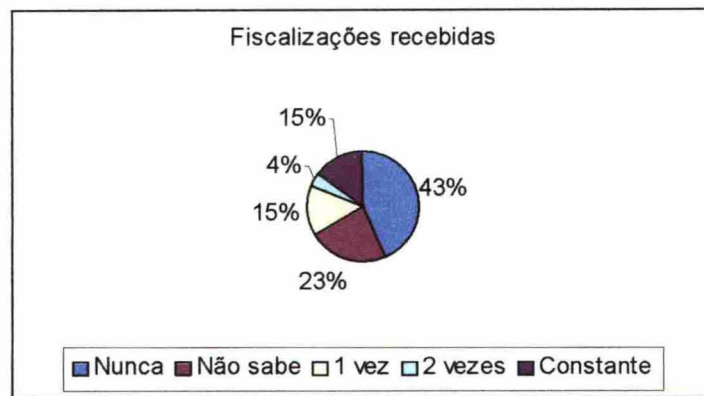


Figura 8
Número de vezes em que houve fiscalização

Chama a atenção o fato de 43% das organizações pesquisadas nunca terem recebido a visita de fiscais do governo. As que declararam não saber se já foram fiscalizadas também provavelmente somam-se a essas, pois dificilmente a visita de um fiscal deixa de ser comunicada aos dirigentes e passa despercebida. Levando-se em conta que as organizações possuem, em sua maioria, mais de 15 anos de fundação, esses dados tornam-se ainda mais significativos.

O pouco interesse que as ONGs têm despertado nos órgãos fiscalizadores pode ser uma decorrência da boa imagem que essas organizações possuem na sociedade, conforme demonstrado no capítulo 5 da presente tese, que apresentou a representação social dos formadores de opinião da sociedade carioca.

Na próxima seção, está apresentado o número de organizações pesquisadas que se interessaram por aderirem à Lei que criou as OSCIP, a qual oferece facilidades no estabelecimento de parcerias com o governo.

7.6 Adesão à Lei das Oscip

A Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999, regulamentada pelo Decreto nº 3.100, de 30 de junho de 1999, instituiu uma nova qualificação que pode ser assumida pelas pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos: a de Organização da Sociedade

Civil de Interesse Público (OSCIP). As principais exigências que precisam ser cumpridas pelas organizações interessadas em tornar-se uma OSCIP são as seguintes:

1. Não distribuir lucros ou dividendos a seus sócios, dirigentes, empregados ou doadores;
2. Possuir como objetivo social alguma das atividades relacionadas na Lei, as quais perfazem um amplo leque de áreas de atuação, envolvendo a promoção da cultura, o combate à pobreza, a promoção de direitos estabelecidos, a promoção da ética, da paz, da cidadania, dos direitos humanos, a produção e a divulgação de conhecimentos de interesse social, dentre vários outros;
3. Observância, nos estatutos, dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, economicidade e da eficiência;
4. Publicação de demonstrativos financeiros anuais;
5. Contratação periódica de serviços de auditores externos independentes.

A Lei também estabelece explicitamente a proibição de que algumas organizações do terceiro setor se qualifiquem como OSCIPs, estando incluídas nesse grupo as organizações religiosas, os sindicatos, os partidos políticos e as organizações de benefício mútuo destinadas a proporcionar bens e serviços a um círculo restrito de associados.

Como principal vantagem da aquisição do título de OSCIP pode ser apontada a maior facilidade proporcionada no estabelecimento de parcerias com o governo. Outro benefício oferecido é a possibilidade de remunerar os dirigentes. Essa concessão, todavia, não representa uma vantagem muito expressiva. Conforme destacado na sétima seção do presente capítulo, pode-se ter diretores executivos assalariados sem ferir a exigência, aplicável às entidades filantrópicas, de não remuneração dos dirigentes.

A legislação das OSCIPs é considerada por alguns analistas uma espécie de resposta à demanda por transparência em relação aos critérios de escolha das organizações conveniadas com o poder público (BARBOSA, 2000).

Dentre as ONGs pesquisadas, todavia, um número reduzido optou por tornar-se OSCIP, conforme demonstrado na Figura 9.

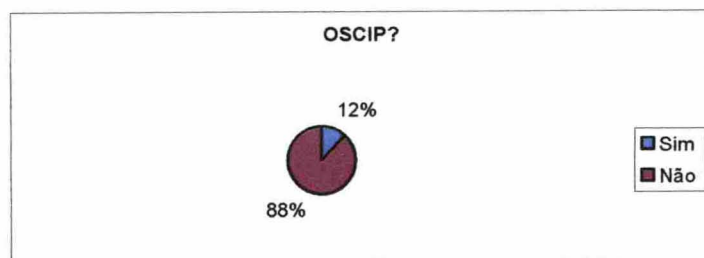


Figura 9
ONGs que viraram OSCIP

A principal desvantagem encontrada na Lei que institui as OSCIPs é a impossibilidade dessas organizações deterem o título de filantrópicas, perdendo, com isso, a isenção do pagamento da cota patronal do INSS.

No caso das organizações estudadas, todavia, essa desvantagem não explica todos os casos em que não houve interesse pela obtenção desse novo enquadramento jurídico. Dentre as que optaram por não ser OSCIP, apenas 14% declararam que o fizeram para não perder a condição de entidade filantrópica. Há 33% que não possuem título de filantropia, não sofrendo, portanto, prejuízos com o eventual enquadramento na nova modalidade.

Também não parecem constituir obstáculos as exigências legais anteriormente elencadas. As duas únicas que atualmente não são atendidas por todas as organizações pesquisadas são: publicar demonstrativos financeiros e contratar auditoria regular. Não há indícios, todavia, de que existam dificuldades para que tais procedimentos passem a ser adotados.

A resistência a se tornar OSCIP teve como principal motivo, conforme declarado pelos dirigentes entrevistados, o entendimento de que essa opção poderia levar ao estabelecimento de uma relação de dependência excessiva do governo. Ricardo Mello, Coordenador de Comunicação do Centro de Ação Comunitária (CEDAC), por exemplo, afirmou que o termo de parceria, instituído pela legislação das OSCIPs, contempla a

privatização do Estado pelas ONGs. Jaime Patalano, Diretor de Administração e Finanças do IBASE, afirmou que considera essa legislação uma tentativa de cooptação do Governo.

Um dos motivos da resistência apresentada é a oposição feita pela ABONG à lei das OSCIPs. Em alguns casos, os dirigentes entrevistados explicitaram essa situação. Márcia Vales, Assessora de Coordenação do Criar Brasil; Ricardo Costa, Secretário Executivo da Capina; Névio Fiorin, do Colegiado de Coordenação do Iser/Assessoria e Flórida Acioli, Presidente do CNBL, informaram que as organizações em que trabalham não se interessaram em se transformar em OSCIP seguindo recomendações da ABONG.

De acordo com Tatiana Dahmer Pereira – Diretora Regional Sudeste, a ABONG participou ativamente do processo de discussão que deu origem a essa lei, o qual se deu durante os cinco anos anteriores à sua edição. Na origem desse esforço, havia o desejo de criação de um marco legal para as ONGs. A ABONG desejava que fosse criada uma legislação que disciplinasse o campo das organizações não-governamentais, impedindo que organizações sem uma real identidade com o interesse público continuassem a usufruir privilégios e utilizar indevidamente o nome “ONG”. No final, porém, prevaleceu o desejo do governo de aprofundar as parcerias com organizações sociais para a execução de políticas públicas, não cumprindo os objetivos desejados pela ABONG e criando, na realidade, um novo tipo de entidade.

Outra crítica formulada pela ABONG à legislação das OSCIPs está ligada ao fato de que não foi estabelecido um tempo mínimo de funcionamento para a obtenção dessa qualificação. Com isso, estariam sendo criadas novas organizações com reduzida base social e voltadas para a prestação de serviços em troca de contraprestação financeira.

A ABONG afirma, também, que na tradição histórica do relacionamento Estado e sociedade civil no Brasil, as parcerias têm sido calcadas na idéia de repasse de recursos públicos para entidades privadas sem fins lucrativos com a finalidade de prestação de serviços. Ao instituir os termos de parceria na forma como se apresentaram, a Lei reforçou uma concepção de sociedade civil organizada instrumentalmente para os fins do Estado, na execução das políticas públicas. Pouco se teria avançado, assim, na construção

de um marco legal que possibilitasse o fortalecimento efetivo das organizações da sociedade civil como parte de uma esfera pública ampliada (ABONG, 2004 b).

Lara Moutinho e Cândida Carvalheira, Presidentes, respectivamente, da Defensores da Terra e da Sociedade Brasileira dos Ostromizados, apresentaram um outro motivo para a não adesão à lei das OSCIPs. Para elas, a aquisição dessa nova identidade institucional implicaria a necessidade de uma maior profissionalização da gestão de suas organizações, para atender às exigências burocráticas instituídas. Deve ser ressaltado que ambas as organizações possuem uma estrutura bem modesta, possuindo, a primeira, quatro empregados e, a segunda, apenas dois. Ressalte-se, ainda, que nenhuma das duas organizações está incluída no grupo, anteriormente citado, das ONGs que têm poucos funcionários registrados mas contratam trabalhadores sem assinar carteira. São, de fato, organizações de pequeno porte, que vivem graças ao esforço voluntário de seus associados e que não costumam receber verbas governamentais. Ambas também se assemelham por possuir uma história marcada por campanhas de mobilização popular e pressão sobre o poder público. Não seriam, portanto, o tipo de organização normalmente buscada pelos ministérios e demais órgãos públicos para atuarem como executoras de políticas sociais.

As três únicas organizações pesquisadas que aderiram à Lei das OSCIPs foram o CDI, o CEDAPS e a Redeh. A defesa mais explícita dessa opção foi feita por Rodrigo Baggio, Diretor Executivo do CDI. Para ele, tornar-se OSCIP agregou transparência ao trabalho desenvolvido pela organização que dirige, constituindo-se uma espécie de certificação da idoneidade institucional. As outras duas organizações aderiram para facilitar a celebração de parcerias com o governo mas abriram uma nova pessoa jurídica como OSCIP, mantendo a antiga como uma ONG tradicional. Com isso, puderam adquirir as novas condições desejadas preservando os direitos já adquiridos, como, por exemplo, o certificado de entidade filantrópica que a Redeh detém.

As diferenças de posicionamento entre as três últimas organizações mencionadas e os Defensores da Terra e a SBO, refletem as diferenças estruturais nelas encontradas. Ao contrário das duas que não viram vantagem em se tornar OSCIP, as três optantes são ONGs de grande porte. O CDI atua hoje em 10 países, dando suporte a 946

Escolas de Informática e Cidadania. O CEDAPS possui 100 empregados e movimentação entre 1 e 3 milhões de reais por ano, sendo que 79% desses recursos são provenientes de parcerias com entidades públicas. A atua em diversas regiões do país, movimentando um orçamento anual na faixa de 600 mil a 1 milhão de reais, sendo que 27,5% de suas receitas são provenientes de parcerias com o poder público.

Na própria justificativa para a transformação em OSCIP está claramente refletida a composição orçamentária. O CDI, que não costuma receber recursos públicos, sustentando-se com contribuições de empresas privadas e agências internacionais, visou, conforme destacado, a obtenção de um título que lhe servisse como uma espécie de “certificação de idoneidade”. As outras duas organizações buscaram, basicamente, a facilitação da continuidade de recebimento de recursos públicos, os quais têm importante participação em seus orçamentos.

Se a transformação em OSCIP pode facilitar as parcerias com o setor público o não enquadramento nessa condição jurídica não é impeditivo para o estabelecimento de tais parcerias. Várias organizações que não aderiram à essa nova legislação continuam, por meio de convênios, recebendo recursos públicos. Alguns dirigentes entrevistados ressaltaram que suas organizações se tornarão OSCIP caso isso venha a ser obrigatório no futuro para a manutenção desses convênios.

7.7 Auditorias Externas

A Figura 10, a seguir, apresenta o percentual das organizações pesquisadas que contratam regularmente (uma vez ao ano, pelo menos), serviços de auditoria.

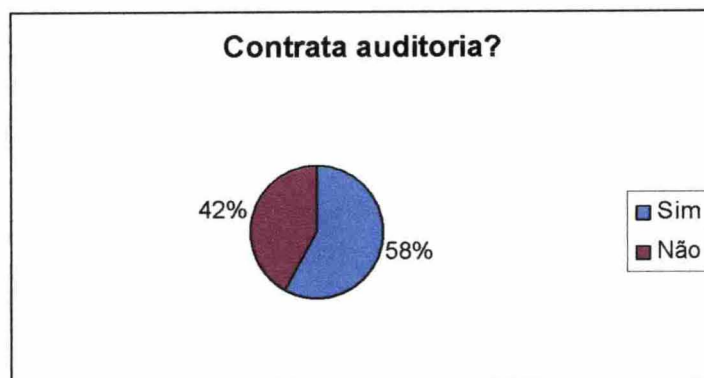


Figura 10
Organizações que contratam serviços regulares de auditoria

O percentual de organizações pesquisadas que contratam serviços regulares de auditoria pode ser considerado reduzido, tendo em vista que a pesquisa abrangeu organizações que dependem fortemente da manutenção de uma imagem de idoneidade administrativa para o recebimento de recursos financeiros.

Um possível motivo para a não contratação desses serviços seria a falta de recursos para remunerá-lo. Somente a CAMTRA, porém, apresentou essa justificativa. Duas das organizações que contratam – o Rio Voluntário e o CDI, conseguem que o trabalho seja feito gratuitamente, o que poderia ser tentado também por outras organizações.

A principal alegação apresentada pelos que não sofrem auditoria regular foi que os patrocinadores mantêm um sistema próprio de acompanhamento das verbas repassadas, não sendo, assim, necessária a contratação de firmas especializadas. O que se observa, no entanto, é que o tipo de acompanhamento efetuado pelos patrocinadores não tem o mesmo escopo das auditorias externas por institutos independentes. Primeiro, porque não há o mesmo rigor de análise e de detalhamento dos documentos contábeis. Segundo, porque nos contratos há, muitas vezes, uma “taxa de administração”, que representa um percentual do total repassado que cobre despesas gerais da organização. Essa taxa não tem sua aplicação verificada pelos patrocinadores podendo, em tese, ser utilizada para quaisquer fins.

As organizações pesquisadas são, até prova em contrário, idôneas e gozam de uma boa imagem na sociedade, não havendo indícios de corrupção ou malversação de recursos. É preocupante, todavia, que organizações que movimentam volumes expressivos de recursos públicos diretos (convênios com o governo) ou indiretos (renúncia fiscal em favor de empresas doadoras) não tenham controles externos. Somando-se esse fato à falta de fiscalização por parte dos órgãos públicos, conforme demonstrado na oitava seção do presente capítulo, têm-se estabelecidas condições amplamente favoráveis para a ocorrência de desvios.

O universo da pesquisa aqui relatada foi o das ONGs ligadas à ABONG, entidade que faz uma seleção criteriosa de suas filiadas. Há, todavia, conforme regularmente noticiado pela mídia, outros tipos de organizações, também denominadas ONGs, que claramente não observam os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, economicidade e da eficiência. Tais princípios, embora estabelecidos oficialmente para as OSCIP, devem, na realidade, ser estendidos a todas as organizações que se declaram de interesse público e que, nessa condição, recebem vantagens fiscais e recursos públicos, além de contribuições de pessoas físicas e jurídicas interessadas em investir no desenvolvimento social. A contratação regular de auditoria deveria ser uma exigência legal para todas as ONGs.

Ao editar a lei das OSCIP o governo pretendeu, na visão de alguns analistas e de entidades envolvidas em sua formulação, como a ABONG, dar justamente parâmetros legais para o disciplinamento das ONGs. Conforme destacado na seção anterior do presente capítulo, todavia, a adesão a essa nova configuração acabou se tornando facultativa e não alcançando a maioria das organizações. O fato da Lei das OSCIPs estabelecer mecanismos de controle mais eficazes não resolve, portanto, o problema, ao não alcançar todo o conjunto de organizações sociais.

A próxima seção apresenta outro indicador do tipo de gestão que tem prevalecido nas ONGs estudadas: os critérios utilizados para o recrutamento e seleção dos funcionários.

7.8 Seleção dos Funcionários

Embora o foco da tese não esteja no modelo de gestão adotado, foi levantada na pesquisa realizada nas ONGs estudadas a forma como têm sido selecionados os funcionários. Essa informação pode ser utilizada como um indício do grau de profissionalização das organizações. Pode sinalizar também se tem prevalecido uma lógica patrimonialista, uma gestão próxima a de empresas familiares, ou a impessoalidade que deve reger as organizações de interesse público.

A Figura 11, a seguir, apresenta os dados levantados, ainda que admitindo-se uma limitação básica: o fato de se ter como base unicamente as informações prestadas pelos dirigentes. Como não foram detalhados e comprovados os procedimentos adotados pelos que disseram que promovem processos seletivos, não há como saber se, de fato, tratam-se de seleções que primam pela impessoalidade.

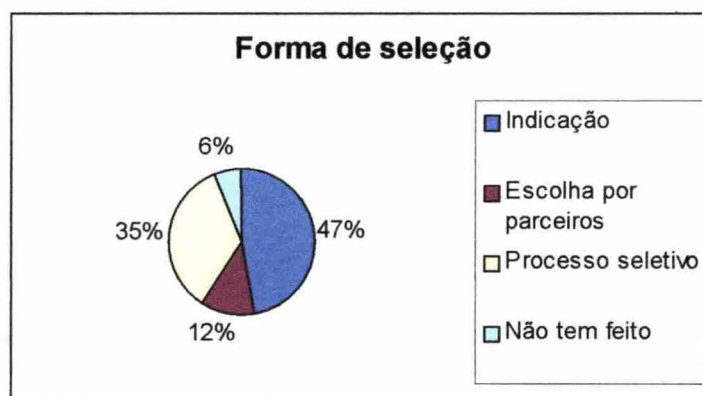


Figura 11
Forma como são selecionados os funcionários

O pequeno número de organizações que promovem processos seletivos é mais um indício de que a lógica administrativa do setor público não está presente na maioria das ONGs. É razoável admitir-se que esse tipo de organização não devam ser obrigadas a cumprir todas as pesadas (e muitas vezes ineficientes) rotinas e normativas do setor público, posto que a maioria não possui condições para isso e se perderia, nesse processo, a agilidade administrativa desejável. Como, porém, o terceiro setor, no qual as ONGs se

inserir, é definido como sendo de direito privado mas de interesse público e recebe, por isso, verbas públicas, deveria pautar-se mais nos princípios de gestão pública do que na livre escolha que caracteriza as empresas privadas.

A falta de procedimentos claros para a seleção de pessoal dá oportunidade ao nepotismo, à contratação de parentes dos dirigentes até pelos que, pela legislação das entidades que possuem o título de filantropia, não poderiam usufruir nenhuma vantagem pessoal. Não se pode afirmar, contudo, que esse tipo de problema tem ocorrido nas organizações enfocadas. Optou-se, na pesquisa em tela, por não perguntar aos dirigentes entrevistados se havia parentes deles trabalhando na organização, o que poderia causar constrangimentos e prejudicar a obtenção das informações necessárias. Cabe, porém, destacar mais uma vez, que existem várias organizações, não contempladas no universo dessa pesquisa, que utilizam o título de ONG com vistas a obter facilidades para atender a interesses pessoais. Nesse tipo de organização, certamente a falta de processo seletivo tem servido à criação dos chamados “cabides de emprego”, ou seja, organizações nas quais os parentes e apaniguados dos dirigentes são contratados, muitas vezes com salários elevados e poucas responsabilidades.

Chama ainda a atenção o fato de que 12% das organizações pesquisadas tenham funcionários indicados pelos parceiros. Sendo os parceiros em questão órgãos públicos, configura-se um forte indício de ocorrência de uma grave distorção: um dirigente do poder público celebra convênios com ONGs para prestação de determinados serviços e reserva para si o direito de indicar quem deve ser contratado. O clientelismo político serve, provavelmente, de principal critério de indicação nessas condições.

Já existem, conforme destacado no capítulo 3, movimentos na Assembléia Legislativa do Estado do Rio para barrar esse tipo de artifício. Foi aberta uma Comissão Parlamentar de Inquérito – CPI para investigar os relacionamentos entre o governo estadual e as ONGS. De acordo com o Deputado Paulo Ramos, presidente dessa CPI, entrevistado como formador de opinião da sociedade carioca, uma das linhas de investigação é justamente a forma como têm sido criados mecanismos de burla à necessidade de concurso público para a contratação de pessoal para o governo. Ainda de

acordo com Paulo Ramos, pretende-se, ao final dos trabalhos da CPI, propor uma legislação que discipline esse relacionamento, evitando-se distorções desse tipo.

Para alguns estudiosos, uma das características fundamentais de uma ONG é a existência de trabalho voluntário, conforme exposto no capítulo 2. Por isso, foi levantado o número de voluntários encontrados nas ONGs pesquisadas, tendo como resultado o exposto na próxima seção.

7.9 Número de Voluntários

A Figura 12, a seguir, apresenta o número de voluntários que, segundo informado pelos dirigentes entrevistados, trabalham atualmente nas ONGs pesquisadas.



Figura 12
Voluntários envolvidos no trabalho

Os números coletados refletem a necessidade de profissionalização que tem se verificado nas ONGs em geral. Se muitas dessas organizações tiveram, no início de seus trabalhos, uma forte dependência da ação voluntária de seus associados, hoje a maioria passou a contar exclusivamente com funcionários remunerados para desenvolver seus projetos.

Há, porém, organizações como o Rio Voluntário, cuja natureza da missão torna evidente o envolvimento desse público, e o CDI, que conta com mais de 900 voluntários envolvidos em seus projetos. Os Defensores da Terra e a SBO também têm uma forte

presença de trabalho voluntário, superando os colaboradores nessa condição, o número total de funcionários remunerados.

Para um melhor conhecimento dos desafios enfrentados pelos gestores das ONGs pesquisadas, foi solicitado que enumerassem as principais facilidades por eles percebidas na gestão das organizações. A próxima seção apresenta as respostas obtidas.

7.10 Forças Propulsoras

A Figura 13, a seguir apresentado, traz os fatores que foram apontados pelos dirigentes entrevistados como sendo as principais forças propulsoras do trabalho das organizações que dirigem. O somatório dos percentuais ultrapassa 100%, porque nessa pergunta foi aceita mais de uma resposta para cada sujeito.

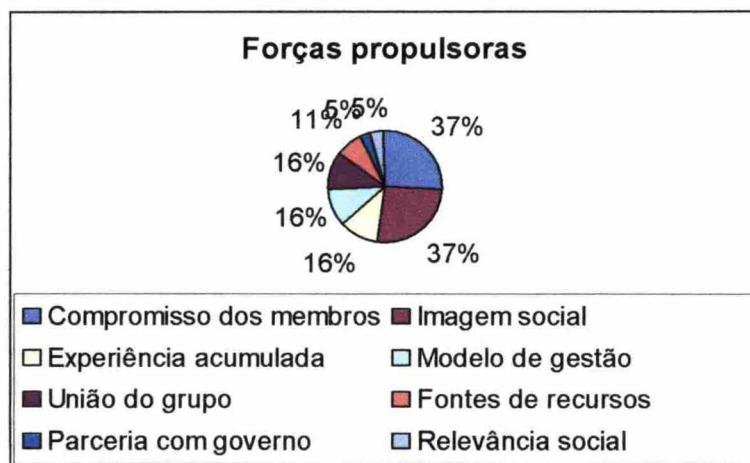


Figura 13
Forças propulsoras percebidas

Como se vê, as duas principais forças propulsoras percebidas pelos dirigentes entrevistados foram o compromisso mantido pelos membros da organização e a imagem social positiva que a organização possui. Considerando que foi formulada uma pergunta aberta, sem opções prévias de resposta, pode ser considerado muito significativo o fato de 37% dos entrevistados mencionarem esses fatores. A união do grupo, com 16% de

menção, pode associar-se ao compromisso dos membros, sinalizando que o ambiente de trabalho tem sido considerado muito positivo pelos entrevistados.

A inclusão da experiência acumulada como ponto forte citado por parte significativa dos entrevistados parece natural, considerando-se o tempo de existência das ONGs pesquisadas. Como a maioria tem mais de 15 anos de fundação, seria mesmo esperado que esse ponto fosse apontado.

O fato de a qualidade do modelo de gestão adotado ser citado por 16% dos respondentes também merece destaque. A conciliação da gestão profissionalizada exigida atualmente, em especial pelos parceiros, com a flexibilidade e agilidade esperadas desse tipo de organização torna especialmente desafiante a construção de modelos de gestão adequados. Enquanto algumas organizações destacam essa característica como ponto forte, em outras ocorre justamente o contrário, sendo o modelo de gestão um ponto problemático, conforme será apresentado na próxima seção do presente capítulo.

Chama bastante atenção a menção, por 11% dos entrevistados, das fontes de recurso como uma das principais forças propulsoras das organizações que dirigem. Esse dado revela que as dificuldades de obtenção de recursos financeiros que costumam ser associadas ao trabalho das organizações sem fins lucrativos em geral, não ocorrem em todas as organizações. Há, ao contrário, aquelas em que se logrou obter parcerias institucionais que asseguram um adequado suprimento das necessidades de aporte financeiro.

As parcerias com o governo, citadas por alguns entrevistados, revelam outro aspecto interessante das organizações pesquisadas. Por mais que a ABONG insista na necessidade de suas filiadas terem independência do governo, é no setor público que algumas delas encontram o maior suporte para o desenvolvimento de seus trabalhos. Os dados sobre a composição orçamentária, apresentados no início do presente capítulo confirmam essa percepção.

A citação da relevância social, por sua vez, pouco acrescenta ao entendimento das ONGs estudadas, por tratar-se de uma característica intrínseca a qualquer organização

desse tipo. Uma ONG precisa, naturalmente, ter entre seus pontos fortes o desenvolvimento de trabalhos socialmente relevantes.

Após a indicação das principais forças propulsoras percebidas, foi solicitado aos entrevistados que enumerassem também as maiores forças restritivas enfrentadas na gestão das organizações. Os resultados estão apresentados na próxima seção.

7.11 Forças Restritivas

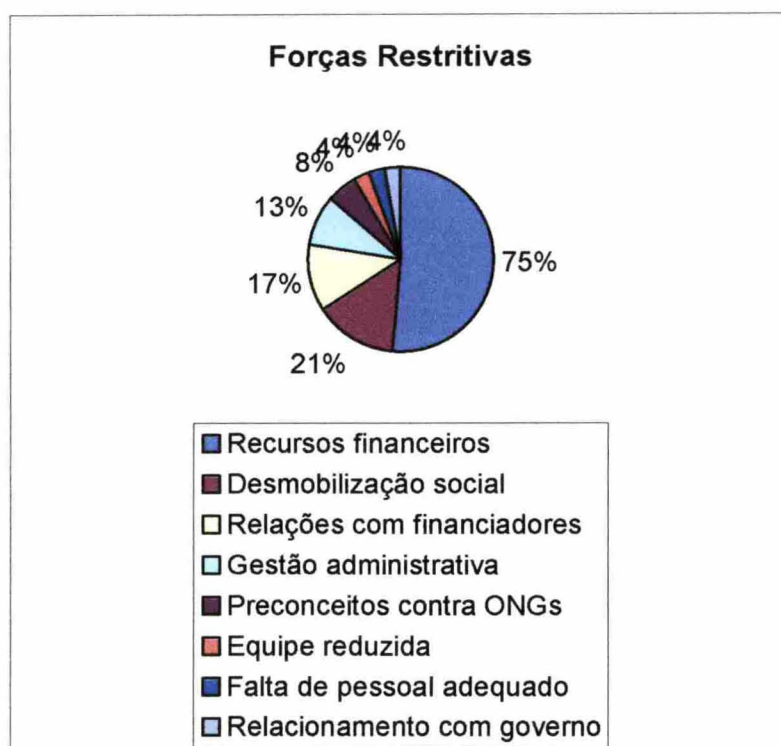


Figura 14
Forças restritivas percebidas

A Figura 14 demonstra que as respostas relacionadas à dificuldade de obtenção de recursos financeiros foram as mais frequentes, sendo mencionadas por 75% dos entrevistados, percentual muito elevado, considerando-se que foi feita uma pergunta aberta. A indicação dessa dificuldade parece bastante compreensível, por tratar-se de um fator crítico de sucesso para os empreendimentos sociais em geral. Vários entrevistados afirmaram que existe uma forte disputa pelos recursos dos financiadores estrangeiros

(agências de cooperação e organismos multilaterais). Alguns afirmaram que os países da África recebem hoje uma atenção maior por parte dos financiadores. Ricardo Costa, Secretário Executivo da Capina, destacou que a análise dos países beneficiados feita pelas agências considera indicadores sociais macro, o que faz com que o Brasil fique menos privilegiado. Apesar das conhecidas mazelas sociais, considera-se que o problema é a má distribuição de renda, o qual deveria ser resolvido por políticas públicas adequadas.

Significativo percentual de menção alcançou também a desmobilização da sociedade. Comparando-se com outros momentos históricos, como a década de 1980, por exemplo, haveria, atualmente, uma certa estagnação dos movimentos sociais organizados e uma maior indiferença de grande parte da população em relação aos rumos do país. Uma das entrevistadas que deu maior ênfase a esse problema foi Lara Moutinho, Presidente da Associação Ambientalista Defensores da Terra, organização que tem forte dependência da mobilização de associados e simpatizantes, pois trabalha com ações de pressão política. Alguns entrevistados relacionaram essa crescente desmobilização à expansão do neoliberalismo na sociedade.

As relações com os financiadores mereceram também a atenção de um grande número de entrevistados. Ricardo Costa, Secretário Executivo da Capina, afirmou que as agências internacionais de cooperação estão cada vez mais dependentes de recursos governamentais. Com isso, passaram a exigir um controle maior sobre os projetos apoiados, gerando a necessidade de uma crescente profissionalização por parte das ONGs beneficiadas. Névio Fiorin, do Colegiado de Coordenação do Iser/Assessoria foi outro entrevistado que detectou esse problema. Na sua percepção, estão surgindo, nas agências, lideranças focadas em parâmetros bem objetivos, as quais exigem resultados claros dos projetos apoiados. O problema seria que muitos dirigentes de ONGs estariam, na sua avaliação, muito calcados nos parâmetros da década de 1980, tendo, assim, dificuldade de acompanhar as transformações que vêm ocorrendo no campo das relações internacionais.

A maior profissionalização da gestão e a adoção de parâmetros claros de avaliação e controle dos projetos institucionais têm representado dificuldades para várias ONGs, conforme demonstrado na citação da gestão administrativa como uma das

principais forças restritivas. Névio Fiorin também destacou que as organizações de pequeno porte, como o Iser/Assessoria, vêm tendo que dar conta de muitas demandas burocráticas, dificultando bastante a gestão. Para alguns dos entrevistados, o nível de proficiência adquirido pelas organizações em suas atividades-fim não foi estendido às atividades de gestão, causando um certo descompasso entre elas.

A citação da existência de preconceitos contra ONGs foi focada, na entrevista com Tatiana Dahmer, funcionária da FASE e Diretora da ABONG, especialmente nos movimentos sociais. Chama a atenção que desavenças ocorram entre dois tipos de organizações – movimentos sociais e ONGs, que estão inseridas em um mesmo contexto, fazendo parte do chamado terceiro setor e mantendo ações de caráter social. Trata-se, porém, de um conflito que tem, de fato, sido observado.

A ocorrência desse problema pôde ser testemunhada pelo pesquisador quando ministrou uma palestra – “Desafios da Sociedade Contemporânea: o papel do terceiro setor”, no Programa de Capacitação de Atores Sociais, a convite da Prefeitura Municipal de Juiz de Fora – MG. Na ocasião, houve, no momento dos debates, uma nítida divisão entre representantes de ONGs e de movimentos sociais. Muitos dirigentes de organizações do segundo grupo externaram críticas fortes contra a atuação das ONGs.

As forças restritivas equipes reduzidas e falta de pessoal adequado, também citadas, podem ser entendidas como consequência da falta de recursos financeiros. Não pareceu haver insatisfação dos entrevistados com a qualidade dos funcionários. Tanto assim que, na seção que tratou das forças propulsoras, foram incluídos alguns fatores relacionados à qualidade dos trabalhadores, como o compromisso dos membros e a união do grupo.

O último fator citado – as dificuldades no relacionamento com o governo, foi apontado por Ricardo Mello, Coordenador de Comunicação do Centro de Ação Comunitária – CEDAC, como consequência da postura de alguns dirigentes públicos os quais consideram que o governo é contratante, e não parceiro. As relações com o governo têm merecido uma grande atenção por parte da ABONG. Conforme destacado, há, por parte dessa associação, uma grande reserva em relação a qualquer forma de relacionamento

entre as ONGs e órgãos públicos que possam resvalar perda de autonomia ou privatização de políticas públicas. Apesar dos recursos governamentais constituírem uma importante parcela do orçamento da maioria das organizações pesquisadas, a busca de um modelo de parceria que evite a criação de vínculos de dependência tem sido uma efetiva preocupação de parte dos dirigentes entrevistados.

Diversas características sobre as ONGs pesquisadas estão apresentadas neste capítulo – populações atendidas, volumes de recursos disponíveis, principais financiadores, época da fundação, motivos que levaram à criação, obtenção de título de filantropia, frequência das fiscalizações, adesão à Lei das OSCIPs, critérios utilizados na seleção de funcionários, número de voluntários, forças propulsoras e forças restritivas percebidas na gestão. A análise dos dados levantados corrobora a constatação, exposta desde o primeiro capítulo, de que observa-se uma grande variedade no conjunto de ONGs estudadas, refletindo a complexidade que caracteriza esse tipo de organização. As dimensões assumidas, o volume de recursos movimentados e a baixa incidência de ações de fiscalização, bem como de auditorias, reforçam a necessidade de revisão da legislação aplicável, com a definição de limites mais claros para a criação e a atuação das ONGs, conforme exposto no terceiro capítulo.

Este capítulo confirmou, portanto, diversas questões levantadas na revisão da literatura, como também opiniões manifestas pelos sujeitos entrevistados. Partindo dessas constatações, a conclusão da tese, a seguir, busca responder à questão proposta na situação-problema adotada.

CONCLUSÃO

O presente trabalho partiu da seguinte situação-problema: Que fatores têm determinado o crescimento das ONGs no Brasil e quais as principais características que têm sido assumidas por essas organizações? A tese defendida foi aquela segundo a qual as ONGs crescem porque foram legitimadas pela sociedade, a despeito da nebulosidade que encerra suas práticas. Os diversos capítulos forneceram subsídios para o oferecimento de respostas a essas indagações. Tais respostas são, no entanto, múltiplas e não conclusivas, devido à complexidade do tema abordado e à diversidade verificada entre as ONGs.

Conforme se verificou, o fenômeno representado pelas ONGs e o papel de crescente importância por elas assumido precisa ser analisado a partir de uma abordagem diversificada, incluindo a análise das contribuições teóricas existentes, a verificação dos aspectos legais envolvidos, o destaque dos condicionantes econômicos, históricos e culturais intervenientes e as relações estabelecidas com os demais setores da sociedade, em especial o setor público. Na presente tese, optou-se pelo desenvolvimento de análise conceitual, histórica e legal, concentrando-se a ênfase principal em aspectos relacionados à representação que a sociedade mantém desse fenômeno e nas características assumidas pelo grupo de ONGs que compôs a amostra.

Os resultados da pesquisa de campo confirmaram o que já tinha sido revelado pela revisão da literatura: não há clareza sobre o que exatamente seja uma ONG, podendo uma diferente gama de organizações serem assim denominadas, dependendo do conceito adotado.

Embora não exista consenso entre os autores estudados, ficou claro que é pertinente a consideração das ONGs como componentes do chamado “Terceiro Setor”, que abriga as organizações de direito privado voltadas para questões de interesse da coletividade e que não distribuem lucros a seus proprietários. O termo “Terceiro Setor” é

largamente empregado no Brasil, ao contrário da expressão “setor não lucrativo” que, embora predomine em outras nações, como os Estados Unidos, é pouco utilizada no país. Uma das prováveis explicações da não utilização desse segundo termo no caso brasileiro é o fato de não ser aqui tão clara a ligação entre privado e lucrativo como acontece nos Estados Unidos. A legislação brasileira contempla a caracterização de organizações claramente privadas e lucrativas como “sem fins lucrativos”, concedendo a escolas, universidades e hospitais privados, dentre outras instituições, o título de entidades filantrópicas.

Essa circunstância pode parecer uma distorção. No entanto, a concessão de título de filantropia a organizações que possuem fins lucrativos, tornou-se comum no país, sendo percebida como algo normal pela sociedade. Observa-se, ainda, a ação de lobbies políticos, montados pelos interessados em preservar a lei tal como ela está. Com a crise que se instalou na previdência social, muitas propostas surgiram para reverter as isenções dadas a essas organizações, popularmente chamadas de “filantrópicas”, uma vez que a isenção da cota patronal do INSS representa uma das principais benesses fiscais a elas oferecidas. A fiscalização dos órgãos governamentais responsáveis tem ficado mais rigorosa, o que fez com que algumas dessas instituições perdessem o certificado de filantropia. A complexa dinâmica jurídica que caracteriza o país tem garantido, todavia, a permanência dos benefícios alcançados, à custa de sucessivas liminares e recursos.

Além dos interesses que seriam contrariados pela adoção de regras mais rigorosas a respeito das entidades filantrópicas, as próprias limitações do governo na execução de políticas públicas contribuem para a manutenção do atual sistema. Alguns hospitais e universidades ditos filantrópicos alegam que não sobreviveriam sem os benefícios a eles concedidos. Dada a incapacidade das redes públicas de saúde e de educação de absorver uma demanda maior do que a atual, essa ameaça se configura em um efetivo problema de interesse público. No caso das instituições educacionais, há aquelas que dizem que continuarão trabalhando mas que terão que cortar as bolsas de estudo concedidas, parciais em sua grande maioria, as quais correspondem, por lei, a 20% da receita total, no mínimo. Nesse segundo caso, um grande número de estudantes, de classe

média baixa principalmente, seria alijado do ensino superior, produzindo uma pressão sem precedentes sobre as autoridades governamentais, que não teria como acolhê-los nas universidades públicas por limitações estruturais, financeiras e legais de difícil superação. Assim, ao invés de eliminar os privilégios fiscais concedidos, o atual Governo tratou de facilitar o acesso a eles, por meio do programa Universidade para Todos.

Apesar de poderem ser consideradas como parte do Terceiro Setor, as ONGs guardam significativas distinções em relação aos outros tipos de organização que o compõem. Mesmo não havendo uma definição consensuada do que seja uma ONG, há diferenças claras entre esse tipo de organização e os clubes, entidades religiosas, órgãos de classe e outros que também fazem parte do Terceiro Setor. Onde há menos consenso é na inclusão ou não nesse conceito das entidades beneficentes. Diversos estudiosos defendem que as ONGs não são instituições de caridade, que na essência desse tipo de organização está o compromisso com a mudança e o desenvolvimento social sustentado e não com o assistencialismo de caráter paternalista e paliativo que caracterizaria aquelas instituições. A ABONG compartilha dessa percepção, estabelecendo claramente nos seus principais documentos essa distinção. O que se verificou na pesquisa de campo, todavia, é que não está clara, na prática, essa separação. Além de diversas pessoas entrevistadas considerarem organizações assistencialistas como ONGs, vários dos projetos mantidos pelas organizações pesquisadas têm caráter assistencial, apesar de todas serem filiadas à ABONG e compartilharem dos conceitos defendidos por aquela associação.

A dificuldade conceitual começa pela própria natureza da expressão “ONG”, que pode ser criticada por sugerir que o governo é o centro da sociedade e a população sua periferia. O termo “não-governamental” seria, assim, politicamente inaceitável para associações que emanam da população ou tomam seu partido, conforme defendido por alguns estudiosos. A ênfase no que essas organizações não são (governamentais) em lugar de destacar o que de fato seriam, representa outro claro indicio da imprecisão do termo e da complexidade envolvida nos esforços para sua melhor compreensão.

Se não há clareza sobre o que sejam as ONGs, tampouco pode-se afirmar com precisão porque elas surgiram. Diferentes teorias têm sido propostas para explicar seu

aparecimento no mundo. Do desejo dos países europeus de ajudarem suas antigas colônias sem interferir nos seus governos aos chamados “mitos fundadores”, incluindo ainda os impactos trazidos pelo fim dos regimes comunistas do leste europeu e o fortalecimento da sociedade civil, muitos são os fatores apontados como possíveis indutores desse fenômeno. Dada a sua complexidade é, todavia, impossível o estabelecimento de uma resposta inequívoca a essa questão sobre qual é, de fato, a principal influência determinante do aparecimento dessas organizações.

Apesar de se tratar de um fenômeno mundial, as ONGs brasileiras têm se destacado de forma especial pelo crescimento observado, tanto na quantidade de organizações existentes quanto na dimensão assumida pelos trabalhos por elas promovidos, pelo volume de recursos mobilizados e pelo número de pessoas empregadas, dentre outros indicadores. Essas organizações ocuparam nas últimas décadas um lugar de grande destaque na sociedade brasileira.

A redução da atuação do Estado verificada nos últimos anos seria uma das principais causas do crescimento das ONGs brasileiras? Embora a resposta a essa pergunta seja especulativa, não havendo dados que permitam o estabelecimento de uma correlação inequívoca entre esses dois fenômenos, há fortes indícios de que a resposta seja positiva. Essa percepção, comum a praticamente todos os críticos das ONGs estudados na revisão bibliográfica, foi também compartilhada pelos sujeitos participantes da pesquisa, tanto no grupo dos formadores de opinião quanto no de dirigentes e parceiros de ONGs. A expressiva maioria dos entrevistados percebeu tal correlação, uma vez que apenas 12% do primeiro grupo e 24% do segundo discordaram da assertiva apresentada: “as ONGs estão se expandindo no Brasil porque o Estado tem diminuído sua atuação”. Outro dado que reforça essa percepção é o fato que um expressivo número de organizações, dentre as pesquisadas, mantém convênios com órgãos públicos, dos quais retiram uma parte significativa de seus recursos financeiros.

A constatação de que há fortes indícios de que as ONGs estão ocupando espaços antes reservados ao Estado conduz a uma outra questão: seria esse fato legítimo e desejável? Observou-se, nessa questão, uma polarização das opiniões dos autores

estudados e dos sujeitos entrevistados. De um lado, há os que criticam fortemente essa transferência de responsabilidades do Estado para as ONGs, conforme relatado no terceiro capítulo. Por outro lado, muitos dos formadores de opinião entrevistados revelaram uma percepção bastante positiva desse fenômeno, entendendo que o trabalho desenvolvido por essas organizações caracteriza-se por ser mais eficiente e eficaz do que o promovido por órgãos públicos.

De fato, é difícil imaginar que o governo brasileiro possa ampliar sua atuação direta no combate às graves questões sociais que precisam ser enfrentadas. Com uma carga tributária que consome quase 40% do Produto Interno Bruto (PIB), utilizada para sustentar o atual aparato estatal seria praticamente impensável que a estrutura disponível no setor público fosse ampliada, o que teria, naturalmente, que ser feito às custas de novas elevações na arrecadação de impostos. A complexidade encontrada nas demandas sociais e a necessidade de atendimento diferenciado às diversas populações que precisam ser contemplados pelas políticas públicas promotoras do desenvolvimento social também indicam uma vantagem para o trabalho desenvolvido pelas ONGs, muitas das quais são fortemente enraizadas nas comunidades atendidas.

A redução da atuação do Estado não é, todavia, o único fator que tem contribuído significativamente para o crescimento das ONGs no Brasil. Há empresas privadas que têm investido em parcerias com organizações não-governamentais para, por meio dessas, realizar trabalhos que favoreçam a construção de uma reputação de socialmente responsáveis, ou usufruir benefícios fiscais. Há, ainda, organizações internacionais de fomento ao desenvolvimento social dos países menos desenvolvidos que contribuíram fortemente para o surgimento e a expansão de muitas ONGs, utilizadas para gerenciar os recursos que direcionavam para o Brasil. Outros fatores como a mobilização da sociedade civil que se verificou com o fim do regime militar e a própria dificuldade de obtenção de emprego por parte de algumas pessoas que se tornaram empreendedores sociais também precisam ser considerados.

Igualmente ficou evidenciada a influência da abertura política na expansão das ONGs, pelo expressivo quantitativo (79%) das organizações pesquisadas que foram

fundadas a partir da década de 1980. Alguns estudiosos afirmam que o regime autoritário instaurado no país a partir de 1964 contribuiu para o fortalecimento de formas alternativas de organização social, que estiveram por trás do surgimento das ONGs. Essa afirmação revela-se procedente, tendo em vista que houve, de fato, um enfraquecimento dos partidos políticos, sindicatos e outras formas tradicionais de representação da sociedade. A expansão observada nessas organizações seria, no entanto, inviável no contexto político que caracterizou o período militar. Não apenas as atividades desenvolvidas poderiam ser percebidas como potencialmente subversivas, como também o modelo de Estado adotado na época não dava espaço para o compartilhamento das responsabilidades de formulação e execução de políticas públicas com entidades não governamentais.

A independência das ONGs do governo é uma das poucas características desse tipo de organização consagradas pelos mais diversos estudiosos. Também entre os entrevistados verificou-se um elevado percentual (73%) de concordância com a necessidade de que essa característica seja preservada. Conforme ressaltado por muitos sujeitos, todavia, a independência não exclui o estabelecimento de parcerias e o repasse de recursos públicos. O que se observou, no entanto, nas organizações pesquisadas é que muitas, por dependerem fortemente do repasse de verbas públicas, podem se tornar dependentes do governo. Até mesmo entre os dirigentes de ONGs entrevistados houve posicionamentos de que se uma organização recebe verbas públicas significativas fica subordinada de alguma forma ao jogo político dos governantes e perde sua capacidade de criticar o governo.

Além da dotação de verbas orçamentárias, há formas indiretas de repasse de recursos públicos. Algumas ONGs foram fundadas e são mantidas por políticos, que exploram seu prestígio e influência para obter recursos não somente governamentais como também em entidades privadas. Há ainda casos de vereadores e deputados que mantêm parte dos assessores que têm direito a nomear em suas casas legislativas trabalhando não em seu gabinete mas nas organizações assistenciais por eles mantidas, fazendo, assim, que parte da folha de pagamento dessas organizações seja custeada com recursos públicos.

Há ainda indícios consistentes da existência de graves distorções nos convênios estabelecidos entre algumas ONGs e o governo. Diversos convênios têm sido celebrados com o objetivo principal de contratar pessoal para trabalhar em órgãos públicos sem a abertura de concurso, facilitando o apadrinhamento político e o nepotismo. Conforme destacado no terceiro capítulo, já foram instauradas Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs) para apurar esse tipo de irregularidade.

Outra constatação que ficou clara no desenvolvimento da pesquisa é a necessidade de que haja uma maior fiscalização sobre as ONGs. Essa percepção foi compartilhada pela maioria dos entrevistados, ocorrendo um fato interessante: o percentual de sujeitos que concordaram com a assertiva “deveria haver uma maior fiscalização sobre as ONGs” foi maior no grupo de dirigentes e parceiros das organizações pesquisadas (76%) do que entre os formadores de opinião da sociedade (65%).

Um dos fatores a que pode ser atribuída a expressiva manifestação dos dirigentes e parceiros de que deveria haver maior fiscalização sobre as ONGs é o sentido de auto-preservação. Nota-se, nas pessoas diretamente envolvidas com essas organizações, uma preocupação em combater a corrupção e os desvios que começam a ser denunciados pela imprensa com maior frequência e têm sido investigados pelas CPIs. Há um interesse natural em punir as organizações envolvidas nessas situações, de modo a se preservar as demais, que desenvolvem seus trabalhos de forma idônea. O que se verificou na pesquisa de campo, todavia, é que mesmo entre as organizações que se consideram éticas e afirmam primar pela legalidade de suas ações e mesmo entre entidades filiadas à ABONG, que combate os desvios promovidos pelas “pseudo-ONGs”, são encontrados problemas. As duas irregularidades básicas observadas foram a celebração de convênios para terceirização de pessoal para órgãos públicos, nos moldes anteriormente comentados e a manutenção de trabalhadores sem carteira assinada e sem acesso aos direitos trabalhistas previstos na legislação, embora remunerados, portanto, não se constituindo como voluntários.

Quanto ao grupo constituído pelos formadores de opinião entrevistados, a menor preocupação com o aumento da fiscalização sobre as ONGs pode ser explicada pelo

provável desconhecimento de quão raras são as ações de fiscalização. Conforme relatado no capítulo 7, muitas das organizações estudadas jamais receberam visitas de fiscais, não havendo nenhuma que seja regularmente fiscalizada. Também pode explicar esse posicionamento a representação social de ONGs altamente positiva mantida pelos entrevistados, conforme destacado no quinto capítulo.

A quase inexistente fiscalização sobre as ONGs e o reduzido número de organizações que contratam auditorias regulares formam uma situação favorável à ocorrência de desvios. Essa situação deveria preocupar os próprios dirigentes, interessados, como destacado, em preservar a boa imagem de suas organizações; os patrocinadores e repassadores de verbas e a sociedade em geral, que direta ou indiretamente contribui para a manutenção das ONGs.

Outra questão explorada nas entrevistas foi a possibilidade de obtenção de vantagens pessoais pelos fundadores de ONGs. Apesar de apenas 46% dos formadores de opinião e 61% dos dirigentes e parceiros de ONGs terem concordado com essa possibilidade, a pesquisa demonstrou que ela é efetiva. Conforme abordado no terceiro capítulo, diversas são as modalidades de favorecimento pessoal que tem sido observadas, da contratação de parentes à manutenção de bases eleitorais, passando pela consolidação de uma imagem pública positiva e podendo chegar até mesmo à “lavagem” de dinheiro. Certamente não são apenas o altruísmo e o desejo de contribuir para o desenvolvimento social que têm movido políticos como o ex-presidente Fernando Henrique Cardoso, a ex-governadora Benedita da Silva e o ex-prefeito Celso Pitta a fundar ONGs.

Ficou também evidente na pesquisa realizada, a existência de uma representação social de ONGs extremamente favorável entre os formadores de opinião da sociedade carioca. Conforme exposto no capítulo 5, das 125 pessoas que participaram do teste de evocação de palavras, apenas 15 incluíram nas palavras evocadas expressões de conotação negativa, as quais foram reunidas na categoria “picaretagem”. Todas as demais 44 categorias apresentaram um sentido positivo ou, no mínimo, neutro. Chamaram ainda a atenção alguns depoimentos que revelaram um verdadeiro fascínio pela atuação das ONGs, como o do escritor e jornalista José Louzeiro, que afirmou que essas organizações são

como uma utopia que está se realizando na sociedade. Essa constatação corrobora um dos pressupostos levantados no projeto desenvolvido antes da elaboração da tese: o crescimento das ONGs está sendo legitimado pela manutenção, na sociedade, de uma percepção muito positiva desse fenômeno.

A utilização da Teoria das Representações Sociais revelou-se pertinente, á medida em que as representações funcionam como um sistema de interpretação da realidade que regula as relações dos indivíduos com seu meio ambiente físico e social, orientando os comportamentos e as práticas desses indivíduos. Embora não determinem inteiramente as decisões tomadas pelos indivíduos, elas limitam e orientam o universo de possibilidades colocadas à sua disposição.

Tendo como uma de suas características fundamentais a consideração das tensões estabelecidas entre os indivíduos e a sociedade, essa teoria proporciona um melhor entendimento dos fenômenos sociais. Diferencia-se, assim, de outras teorias que estudam os indivíduos descontextualizados do um mundo social no qual estão inseridos. Destaca-se, também, por abordar de forma integrada as dimensões cognitiva, afetiva e social presentes no comportamento humano.

O conhecimento de uma representação social pode indicar a necessidade de que sejam travados debates mais profundos sobre o objeto representado, visando à superação das limitações ideológicas nela contidas. Na pesquisa aqui relatada ficou clara essa necessidade, tanto do ponto de vista conceitual quanto legal. O estudo das representações sociais proporciona subsídios para o entendimento de como um determinado fenômeno pode ser influenciado por visões distorcidas, estereotipadas ou pouco claras, como é o caso do objeto em estudo.

A falta de um marco legal estabelecido representa outra característica que se destacou na pesquisa realizada. A legislação brasileira encontra-se defasada, não contemplando as ONGs de forma adequada, uma vez que elas nem mesmo existem como tal perante a lei. As classificações oferecidas – entidades sem fins lucrativos, podendo ser associações ou fundações, são amplas demais para contemplar as peculiaridades das

ONGs, que acabam por serem tratadas em igualdade com outros tipos bem distintos de organização.

A primeira tentativa de resolver esse problema, a chamada “Lei das OSCIPs”, de 1999, fracassou em relação ao objetivo de promover um melhor enquadramento legal das ONGs. Conforme exposto, apenas um pequeno número de organizações aderiu a essa nova condição legal, devido às fraquezas e incongruências observadas no texto da lei. A própria ABONG, que participou ativamente dos primeiros debates que deram origem a essa lei, acabou por se opor fortemente ao resultado final, recomendando a suas filiadas que não se tornassem OSCIPs.

Mais recentemente, vem sendo discutido um projeto de lei que teria, em tese, a função de disciplinar o trabalho das ONGs e definir o que venha efetivamente a ser uma organização desse tipo. Conforme demonstrado no terceiro capítulo, todavia, há uma série de erros e omissões no texto desse projeto, que comprometem profundamente sua eficácia. Caso seja aprovada uma lei com a forma atual, a falta de um marco legal continuará sem solução. Por outro lado, está prevista a instituição de um maior controle sobre as organizações que venham a compor o cadastro de ONGs previstos no projeto em questão. Esse controle será, sem dúvida, benéfico, tendo em vista os problemas expostos de desvios de finalidades e facilitação à corrupção. Tem, por outro lado, gerado forte resistência de várias organizações, incluindo a ABONG, que temem que o governo esteja criando mecanismos para subordinar as ONGs ao seu controle, prejudicando, dessa forma, a autonomia que seria intrínseca a essas organizações.

Essa pesquisa, longe de ser conclusiva sobre um fenômeno tão complexo como as ONGs e seu crescimento no Brasil, destacou os desafios que precisam ser enfrentados tanto pelos estudiosos da Administração quanto pelos legisladores e pela sociedade em geral, na busca de uma melhor compreensão da natureza dessas organizações e dos papéis que elas podem desempenhar na sociedade. Foram destacados, também, algumas graves distorções que têm sido constatadas e as principais fatores que facilitam sua ocorrência. Ainda que não se revelem a ameaça ao sistema democrático e à manutenção da legitimidade do poder público, apontada por seus críticos mais radicais, certamente essas

organizações precisam ser vistas com cuidado e estão longe da visão romântica mantida por muitas pessoas. A época das ONGs caracterizadas por iniciativas predominantemente voluntárias, com orçamentos reduzidos, gestão baseada em grupos comunitários e compromissos primordiais com a democratização do país e a justiça social ficou no passado. Embora alguns desses valores continuem preservados por organizações efetivamente compromissadas com a sociedade e gerenciadas de forma transparente e idônea, os recursos movimentados pelo setor são vultuosos, a profissionalização da gestão é crescente e as distorções e usos indevidos são facilmente constatáveis.

Continua diante da academia e da sociedade o desafio, cada dia mais relevante, de entender melhor esse fenômeno, favorecendo a consolidação de seus aspectos positivos e combatendo suas distorções.

Para uma nova agenda de pesquisa, propõe-se a extensão do estudo de campo a outras organizações, nas quais provavelmente seriam encontradas características diferenciadas do que as observadas nas filiadas à ABONG. A inclusão de outras regiões do país em futuros estudos poderá revelar, da mesma forma, a existência de significativas diferenças entre as ONGs locais e as do município do Rio de Janeiro. Essa diferenciação decorre do fato de que a ambiência política, cultural e econômica, que influencia o surgimento e a atuação dessas organizações, é diferenciada de uma região para a outra. Também se mostra relevante uma investigação específica sobre a destinação de recursos públicos a ONGs, verificando-se as dotações orçamentárias e os convênios celebrados. Especial atenção deve ser dada nas condições em que se dão os repasses e nas possíveis ingerências de órgãos ou autoridades públicas na gestão das organizações beneficiadas, bem como na forma como são contratados os trabalhadores envolvidos nos serviços prestados. Uma significativa contribuição ao estabelecimento de uma relação mais adequada entre as ONGs e o Estado poderia ser oferecida por pesquisas com foco na legislação aplicável. Poderiam ser desenvolvidas análises comparativas com outros países e proposições de novos dispositivos legais. Embora já existam algumas iniciativas voltadas para o estabelecimento de um marco legal melhor definido para as ONGs, as pesquisas acadêmicas que vierem a ser promovidas nessa área poderão auxiliar no aprimoramento

desses esforços. Os estudos que vierem a ser formuladas sobre esse tema poderão contribuir para que não se repitam os erros que levaram à pouca eficácia da lei que criou as OSCIPs ou à inconsistência do projeto de lei em discussão no Congresso para a instituição de um cadastro de ONGs, conforme destacado na presente tese. Há, portanto, um vasto espaço para os pesquisadores que se interessem por desenvolver estudos sobre temas relacionados ao aqui enfocado.

BIBLIOGRAFIA

ABONG. ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ORGANIZAÇÕES NÃO-GOVERNAMENTAIS. *ONGs no Brasil: perfil e catálogo das associadas à ABONG*. Disponível em: <<http://www.abong.org.br>>. Acesso em: 15 out. 2004.

_____. *Proposta da ABONG para o marco legal das ONGs*. São Paulo: ABONG, 2000. Disponível em: <<http://www.abong.org.br>>. Acesso em: 08 ago.2004 (ABONG 2004 b).

_____. *Carta de princípios e estatuto*. Disponível em: <<http://www.abong.org.br>>. Acesso em: 15 out. 2004 (ABONG 2004 c).

_____. *Nota de esclarecimento: cadastro nacional de ONGs*. Disponível em: <<http://www.abong.org.br>>. Acesso em: 01 dez. 2004 (ABONG 2004 d).

AMORA, Dimmi. Procurador aponta improbidade no Detran. *O Globo*. Rio de Janeiro, 19 set. 2003. Primeiro Caderno, p. 17.

_____. Assistencialismo pago com dinheiro do governo. *O Globo*. Rio de Janeiro, 22 set. 2003. Primeiro Caderno, p. 11.

ANDION, Carolina. “Gestão em organizações da economia solidária: contornos de uma problemática”. *in: Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, vol. 32 n. 1, jan./fev. 1995.

ARRUDA, Ângela. Teoria das representações sociais e teorias de gênero. *Cadernos de Pesquisa*, 117: 129-150, nov. 2002.

BARBOSA, Maria Nazaré Lins. Convênios e parcerias entre o setor público e o terceiro setor. *Cadernos do terceiro setor*, nº 5 – dez. de 2000. São Paulo: FGV/EAESP, 2000.

BAUER, Martin. A popularização da ciência como “imunização cultural”: a função de resistência das representações sociais. *In: GUARESCHI, Pedrinho e JOVCHELOVITCH, Sandra (orgs.). Textos em representações sociais*. 7 ed. Petrópolis: Vozes, 2002.

BERTA, Ruben. Ação popular contra Faetec. *O Globo*. Rio de Janeiro, 27 sago. 2003. Primeiro Caderno, p. 11.

BRASIL. Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999. Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público. Disponível em <<http://www.camara.gov.br>>. Acesso em: 02 out. 2003.

BRASIL. Projeto de Lei 3877/2004. Dispõe sobre o registro, fiscalização e controle das Organizações Não-Governamentais e dá outras providências. Disponível em <<http://www.camara.gov.br>>. Acesso em: 04 dez. 2004.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. *Administração pública gerencial: estratégia e estrutura para um novo Estado* (Texto para discussão – texto 9). Brasília: Fundação Escola Nacional de Administração Pública, 1996.

_____. Da administração pública burocrática à gerencial. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos e SPINK, P. (orgs.). *Reforma do estado e administração pública gerencial*. 3 ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999, p. 237-270.

BRODHEAD, Tim. “Cooperação e divergência sobre a colaboração entre ONGs, doadores de ajuda e governos do terceiro mundo. In: IBASE-PNUD. *Desenvolvimento, cooperação internacional e as ONGs*. Rio de Janeiro: IBASE, 1992.

BURSZTYN, Ivani e TURA, Luiz Fernando R. Avaliação em saúde e a teoria das representações sociais: notas para a análise de possíveis interfaces. In: MOREIRA, Antônio Paredes (org.). *Representações sociais: teoria e prática*. João Pessoa, Editora da UFPB, 2001.

CARDOSO, Ruth. Fortalecimento da sociedade civil. In: IOSCHPE, Evelyn Berg e outros. *3º setor: desenvolvimento social sustentado*. São Paulo: Paz e Terra, 1997.

CARVALHO, Maria do Rosário. O constructo das representações sociais: implicações metodológicas. In: MOREIRA, Antônio Paredes (org.). *Representações sociais: teoria e prática*. João Pessoa, Editora da UFPB, 2001.

CAVEDON, Neusa Rolita. As representações sociais dos universitários sobre o trabalho. In: Encontro da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração - ENANPAD, 23. Foz do Iguaçu. Anais. Anpad, 1999.

CHANDLER, Alfred. *Ensaio para uma teoria histórica da grande empresa*. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1998.

COELHO, Simone de Castro Tavares. *Terceiro setor: estudo comparado entre Brasil e Estados Unidos*. 2 ed. São Paulo: Senac, 2002.

CRAMER, Luciana, BRITO, Mozar José de e CAPPELLE, Mônica Carvalho Alves. As Representações Sociais das Relações de Gênero na Educação Superior: a Inserção do Feminino no Universo Masculino. In: Encontro da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração - ENANPAD, 25. Campinas. Anais. Anpad, 2001.

DEMO, Pedro. *Cidadania tutelada e cidadania assistida*. Campinas: Autores Associados, 1995.

DI PIETRO, M. S. *Parcerias na administração pública: concessão, permissão, franquia, terceirização e outras formas*. 4 ed. São Paulo: Atlas, 2002.

FARR, Robert M. Representações sociais: a teoria e sua história. In: GUARESCHI, Pedrinho e JOVCHELOVITCH, Sandra (orgs.). *Textos em representações sociais*. 7 ed. Petrópolis: Vozes, 2002.

FEICHAS, Susana A. Q. “Proposta de reestruturação organizacional de uma ONG e processo de aprendizado em mão dupla” in: *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, vol. 29 n. 2, abr./jun. 1995.

FERNANDES, Rubem César. *Privado porém Público: O Terceiro Setor na América Latina*. Rio de Janeiro: Relume-Dumara, 1994.

FERNANDEZ, Simone Peleteiro. *O significado de projetos de capacitação profissional desenvolvidos por ONGs em parceria com o Estado: entre a afirmação e a negação da cidadania*. 2000. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – PUC, Rio de Janeiro.

FISHER, Julie. *Non Governments. NGO and the political development Ofertas the third World*. West Hartford (USA): Kumarian Press, 1998.

FISCHER, Tânia *et al.* Olodum: A arte e o negócio. *Revista de Administração de Empresas*. Vol. 33, n. 2, mar./abr. 1993.

FLEURY, Sônia. “Reforma administrativa: discutindo os instrumentos”. *in: Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, vol. 31 n. 5, set./out. 1997.

FRANCO, Maria Laura Puglisi Barbosa Franco. “Representações sociais, ideologia e desenvolvimento da consciência”. *Cadernos de Pesquisa*, 34, 121: 169-186, jan./abr. 2004.

GARRISON, John W. *Do confronto à colaboração: Relações entre a sociedade civil, o governo e o Banco Mundial no Brasil*. Brasília. Banco Mundial – escritório no Brasil, 2000.

GASPAR, Malu. Tem barraco no Leblon. *Veja*, edição 1891, ano 38 nº 6, 09 fev. 2005, p. 44.

GOFFMAN, Erving. *A representação do eu na vida cotidiana*. 12 ed. Petrópolis: Vozes, 2004.

GOMES, Maria Núbia da L.M.; SÁ, Celso Pereira de; OLIVEIRA, Denize Cristina de. Representações sociais do ato infracional por adolescentes em conflito com a lei: uma comparação estrutural. In: JORNADA INTERNACIONAL, 3. e CONFERÊNCIA BRASILEIRA SOBRE REPRESENTAÇÕES SOCIAIS, 1., 2003. Rio de Janeiro. Anais... Rio de Janeiro: UERJ, Observatório de Pesquisas e Estudos em Memória e Representações Sociais, 2003.

GONÇALVES, Hebe Signorini. “O estado diante das ONGs”, *in: GONÇALVES, Hebe Signorini (org.). ONGs: solução ou problema?*. São Paulo: estação Liberdade, 1996.

GRAHAM, Pauline. *Mary Parker Follett – profeta do gerenciamento*. Rio: Quality Mark, 1997.

GRZYBOWSKI, Cândido. ONGs-Itamaraty: um novo padrão de relacionamento político. *In: Perspectivas globais*. Rio de Janeiro: Ibase, ano II, n. 3, jan. 1995.

HUDSON, M. *Administrando organizações do terceiro setor*. São Paulo: Makron Books, 1999.

IAMAMOTO, Marilda e CARVALHO, Raul de. *Relações sociais e serviço social no Brasil: esboço de uma interpretação histórico-metodológica*. 8 ed. São Paulo: Cortez, 1991.

IOSCHPE, Evelyn Berg (org.). *3º setor: desenvolvimento social sustentado*. São Paulo: Paz e Terra, 1997.

JODELET, Denise. *As representações sociais*. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2001.

_____. Representações do contágio e a aids. In: JODELET, Denise e MADEIRA, Margot (org.). *Aids e representações sociais: a busca de sentidos*. Natal: Editora da UFRN, 1998.

JOVCHELOVITCH, S. Vivendo a vida com os outros: intersubjetividade, espaço público e representações sociais. In: GUARESCHI, P.A.; JOVCHELOVITCH, S. *Textos em representações sociais*. 2.ed. Petrópolis: Vozes, 1995.

KISIL, M. Organização social e desenvolvimento sustentável: projetos de base comunitária. In: IOSCHPE, Evelyn Berg (org.). *3º Setor: desenvolvimento social sustentado*. São Paulo Paz e Terra, 1997. p. 131-155.

LANDIM, Leilah. *Ação da cidadania contra a miséria e pela vida: ONGs, filantropia e o enfrentamento da Crise Brasileira*. Rio de Janeiro, ISER, 1994.

_____. *A invenção das ONGs: do serviço invisível à profissão impossível*. Tese de Doutorado. UFRJ. Rio de Janeiro, 1993. Disponível em: <<http://www.rits.org.br>>. Acesso em: 15 jun. 2004.

LYRA, Paulo de Tarso. ONGs em compasso de espera. *O Globo*, Rio de Janeiro, 5 jan. 2003. Primeiro Caderno, p. A 2.

MADEIRA, Margot. Representações sociais e educação: importância teórico-metodológica de uma relação. In: MOREIRA, Antônio Paredes (org.). *Representações sociais: teoria e prática*. João Pessoa: UFPB, 2001.

MAGALHÃES, Luiz Ernesto. Puxando a brasa para a própria sardinha. *O Globo*, Rio de Janeiro, 30 nov. 2004. Primeiro caderno, p. 14.

_____. Traficantes da Maré estão indicando pessoas para seis postos. *O Globo*, Rio de Janeiro, 11 fev. 2005. Primeiro caderno, p. 17.

MAZZOTTI, Tarso Bonilha. Representações sociais de problemas ambientais: uma contribuição à educação brasileira. In: MOREIRA, Antônio Paredes (org.). *Representações sociais: teoria e prática*. João Pessoa: UFPB, 2001.

MEIRELLES, H. L. *Direito administrativo brasileiro*. 20 ed. São Paulo: Malheiros, 1995.

MELLO, Fátima Viana. *ONGs no sistema internacional: uma discussão à luz da conferência internacional sobre população e desenvolvimento*. 1997. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – PUC, Rio de Janeiro.

MENDES, Luiz Carlos Abreu. *Visitando o “terceiro setor” (ou parte dele)*. Brasília: IPEA, 1999.

MENESCAL, Andréa Koury. História e gênese das ONGs, in: GONÇALVES, Hebe Signorini (org.). *ONGs: solução ou problema?*. São Paulo: estação Liberdade, 1996.

MEREGE, Luiz Carlos. Empresa Social. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, vol. 31 n. 5 set./out. 1997.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. O conceito de representações sociais dentro da sociologia clássica. In: GUARESCHI, P.A.; JOVCHELOVITCH, S. *Textos em representações sociais*. 2.ed. Petrópolis: Vozes, 1995.

MÖLLER, Renato César. A representação social do fenômeno participativo em organizações públicas do Rio de Janeiro. In: *Política e Administração*. Rio de Janeiro: Fundação Escola do Serviço Público, v. 3, n. 1, p. 43-51, dez. 1996.

MONTAÑO, C. Das “lógicas do estado” às “lógicas da sociedade civil. Estado e terceiro setor em questão. In: *Revista Serviço Social e Sociedade*. São Paulo, n. 59, 1999.

MONTENEGRO, Thereza. *O que é ONG?* São Paulo: Brasiliense, 1994 (Coleção Primeiros Passos).

MORIN, Edgar. *O método*, 3: o conhecimento do conhecimento. Porto Alegre: Sulina, 1999.

_____. *Terceiro Setor e questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção social*. São Paulo: Cortez, 2002.

MOSCOVICI, Serge. *La psychanalyse: son image et son public: etude sur la representation sociale de la psychanalyse*. Paris: Presses Universitaires de France, 1961.

_____. *Representações sociais: investigações em psicologia social*. 2 ed. Petrópolis: Vozes, 2004.

NEDER, Ricardo Toledo. *ONGs na (re)construção da sociedade civil no Brasil: dinâmicas, sujeitos e vinculações entre público e privado nos anos 90*. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas – Núcleo de Pesquisas e Publicações. Série Relatos de Pesquisa. Relatório n. 10/1996.

NERFIN, Marc. O estado das relações ONGs/governos/Nações Unidas. In: IBASE-PNUD. *Desenvolvimento, cooperação internacional e as ONGs*. Rio de Janeiro: IBASE, 1992.

NÓBREGA, Sheva Maia da. Sobre a Teoria das Representações Sociais. In: MOREIRA, Antônio Paredes (org.). *Representações sociais: teoria e prática*. João Pessoa, Editora da UFPB, 2001.

OLIVEIRA, Márcio S. B. S. de. “Representações sociais e sociedade: a contribuição de Serge Moscovici”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. 19, 55: 180-186.

ONORATI, Antônio. ONGs e a cooperação internacional: o mar de histórias ou o império do blá-blá-blá. In: IBASE-PNUD. *Desenvolvimento, cooperação internacional e as ONGs*. Rio de Janeiro: IBASE, 1992.

PARAGUASSÚ, Lisandra. Zequinha nega relação com menores. *O Globo*, Rio de Janeiro, 7 nov. 2003. Primeiro Caderno, p. 33.

- PEREIRA, Tatiana Dahmer. *O não-governamental em questão: um estudo sobre o universo ABONG*. Rio de Janeiro: Fase, 2003.
- PRESSBURGER, Thomas Miguel. “ONGs e cidadania”, in: GONÇALVES, Hebe Signorini (org.). *ONGs: solução ou problema?*. São Paulo: estação Liberdade, 1996.
- RODRIGUES, Andréa Leite. *Modelos de gestão e inovação social em organizações sem fins lucrativos: um estudo comparativo de casos no Brasil e no Québec*. Tese de Doutorado. São Paulo: FGV/EAESP, 2004.
- RODRIGUES, Luciana. Um Brasil voluntário. *O Globo*. Rio de Janeiro, 11 dez. 2004. Primeiro Caderno, p. 33 (2004 b).
- ROSEMBERG, Fúlvia. “Sociedade civil como parceira do estado na prestação de serviços”, in: GONÇALVES, Hebe Signorini (org.). *ONGs: solução ou problema?*. São Paulo: Estação Liberdade, 1996.
- ROUQUETTE, Michel-Louis. Introdução ao estudo do conhecimento social. In: MOREIRA, Antônio Paredes (org.). *Representações sociais: teoria e prática*. João Pessoa, Editora da UFPB, 2001.
- SÁ, Celso Pereira. *Núcleo central das representações sociais*. 2 ed. Petrópolis: Vozes, 2002.
- _____. *A construção do objeto de pesquisa em representações sociais*. Rio de Janeiro: EdUERJ, 1998.
- SALAMON, L. M. *Defining the nonprofit sector: a cross-sectional analysis*. Manchester: Manchester University Press, 1997.
- SALAMON, L. M. e ANHEIER, Helmut K. *The emerging nonprofit sector: an overview*. Manchester: Manchester University Press, 1996.
- SANTOS, Joaquim Ferreira dos. O arquiteto das areias de Copacabana. *O Globo*. Rio de Janeiro, 19 out. 2003. Segundo Caderno, p. 3 (2003 b).
- _____. Beleza politicamente correta. *O Globo*. Rio de Janeiro, 23 out. 2003. Segundo Caderno, p. 3 (2003 b).
- SCHERER, W. I. *Redes de movimentos sociais*. São Paulo: Edição Loyola, 1993.
- SCHIMIDT, Selma. Deputado enviará representação contra terceirização de escolas. *O Globo*. Rio de Janeiro, 27 ago. 2003. Primeiro Caderno, p. 11.
- SOUZA, Herbert de Souza. “As ONGs na década de 90”. In: IBASE-PNUD. *Desenvolvimento, cooperação internacional e as ONGs*. Rio de Janeiro: IBASE, 1992.
- TACHIZAWA, Takeshy. *Organizações não governamentais e terceiro setor: criação de ONGs e estratégias de atuação*. São Paulo: Atlas, 2002.
- TEODÓSIO, A. S. S. O Terceiro Setor de múltiplos atores e de múltiplos interesses: pluralidade ou fragmentação na previsão de políticas públicas? *Encontro Nacional da*

Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração, XXVII. Anais... Atibaia, 2003.

TORO, J. B. O papel do Terceiro Setor em sociedades de baixa participação (quatro teses para discussão). In: IOSCHPE, E. B. (org.). *3º Setor: desenvolvimento social sustentado*. 2 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.

TURA, Luiz Fernando. *Os jovens e a prevenção da AIDS no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, 1997, 152p. Tese de Doutorado, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 1997.

VERGARA, Sylvia Constant. *Projetos e relatórios de pesquisa em administração*. 5 ed. São Paulo; Atlas, 2004.

_____. *Métodos de pesquisa em administração*. São Paulo: Atlas, 2005.

VILLALOBOS, Jorge Guerra e ZALDIVAR, Victor Bretón. *ONGs: Um passo a frente e dois para trás*. Maringá: Editora da Universidade Estadual de Maringá, 2001.

VOIGT, Léo. “Nova geração de profissionais”. In: *O compartilhar de uma transformação*. São Paulo: Programa GIFE, 1999.

VUARIN, Pierre. “Condições para uma eficácia coletiva: o lugar das ONGs”. In: IBASE-PNUD. *Desenvolvimento, cooperação internacional e as ONGs*. Rio de Janeiro: IBASE, 1992.

WAGNER, W. Descrição, explicação e método na pesquisa das representações sociais. In: GUARESCHI, P.A.; JOVCHELOVITCH, S. *Textos em representações sociais*. Petrópolis, Vozes: 1995.

_____. História, memória e senso comum – representações sociais e a interdisciplinaridade. In: MOREIRA, Antônio Paredes (org.). *Representações sociais: teoria e prática*. João Pessoa, Editora da UFPB, 2001.

WOLFE, Alan. “Três caminhos para o desenvolvimento: mercado, estado e sociedade civil”. In: IBASE-PNUD. *Desenvolvimento, cooperação internacional e as ONGs*. Rio de Janeiro: IBASE, 1992.

ANEXOS

ANEXO I

CARTA DE PRINCÍPIOS DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ONG'S¹

1. Nossa história

A Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais - ABONG, fundada em 10 de agosto de 1991, é uma sociedade civil sem fins lucrativos, democrática e pluralista, com sede e foro na capital do Estado de São Paulo.

A ABONG tem por objetivos: promover o intercâmbio entre entidades que buscam a ampliação da cidadania, a constituição e expansão de direitos, a justiça social e a consolidação de uma democracia participativa; consolidar a identidade das ONGs brasileiras e afirmar sua autonomia; defender o interesse comum das suas associadas e estimular diferentes formas de intercâmbio entre elas e com instituições similares de outros países; informar sobre a atuação de agências governamentais, internacionais e multilaterais de cooperação para o desenvolvimento; combater todas as formas de discriminação; ser um instrumento de promoção em âmbitos nacional e internacional das contribuições das ONGs frente aos desafios do desenvolvimento e da superação da pobreza.

A constituição da ABONG resultou da trajetória de um segmento pioneiro de organizações não-governamentais que têm seu perfil político caracterizado por: tradição de resistência ao autoritarismo; contribuição à consolidação de novos sujeitos políticos e movimentos sociais; busca de alternativas de desenvolvimento ambientalmente sustentáveis e socialmente justas; compromisso de luta contra a exclusão, a miséria e as desigualdades sociais; promoção de direitos, construção da cidadania e da defesa da ética na política para a consolidação da democracia.

¹ Disponível em: < <http://www.abong.org.br>>. Acesso em 08 out. 2004.

2. O momento atual

A Humanidade produziu um enorme desenvolvimento da Ciência e da tecnologia, o que permite a construção de sociedades sem pobreza, com igualdade de oportunidades e respeito a todas as diversidades, comprometidas com as gerações futuras, a natureza e a paz.

Entretanto, o capitalismo, agora acentuadamente globalizado e sob o comando do setor financeiro, vem aguçando planetariamente a exclusão, a miséria, as desigualdades sociais, étnicas e de gênero, o consumo predatório e a crise ambiental. Esse contexto tem favorecido o autoritarismo político, a intolerância cultural, a desinformação e o belicismo. Tais características ameaçam, em última instância, a sobrevivência da própria Humanidade. Portanto, devem ser vistas como instigadoras de uma ação ampla nos campos nacional e internacional, que agregue inúmeros atores sociais, comprometidos com uma cultura de solidariedade e de respeito à diversidade e promoção da vida.

A sociedade brasileira, escravista e patriarcal na origem, destaca-se mundialmente por sua condição de injustiça e desigualdade social. Da família às estruturas do Estado, a sociedade brasileira é marcada pelo autoritarismo, pela discriminação e pelo machismo, o que compromete a capacidade democrática de participação, o usufruto eqüitativo dos bens e serviços produzidos, e criação e pleno exercício dos direitos humanos.

Essas circunstâncias adversas, no entanto, não devem obscurecer as imensas potencialidades de construção de alternativas de desenvolvimento humano e sustentável no contexto da globalização.

Como já se disse, os extraordinários avanços realizados pela Humanidade no tocante à capacidade produtiva e ao desenvolvimento científico e tecnológico criaram condições históricas sem precedentes para um desenvolvimento centrado no ser humano e em bases compatíveis com a sobrevivência das gerações futuras.

Por outro lado, a sociedade brasileira foi capaz de moldar uma cultura de convivência entre seus elementos fundantes que cria oportunidades para a afirmação da solidariedade, do respeito às diversidades, da rejeição de todas as exclusões. Ao mesmo tempo, tem lutado, por meio da sua organização e mobilização, para conquistar direitos e modificar a condição de exclusão e injustiça social que vive a maioria da população.

A cidadania que vem sendo construída tem afirmado o papel essencial do Estado como promotor do bem-comum e quer desalojar os interesses privados nele incrustados desde os primórdios da nossa História, por meio da participação democrática e autônoma das organizações da sociedade na concepção e gestão de políticas públicas e pela construção de novas estruturas de representação democrática.

3. Nossos princípios

Considerando a sua origem e o atual contexto histórico, a ABONG, junto com suas associadas, defendem e se propõem a vivenciar os seguintes PRINCÍPIOS como aqueles que afirmam a sua identidade frente à sociedade brasileira e internacional:

A ABONG E SUAS ASSOCIADAS SE COMPROMETEM A:

- aplicar à sua prática os princípios da ética, impessoalidade, moralidade, publicidade e solidariedade;
- buscar e defender alternativas de desenvolvimento humano e sustentável que considerem a equidade, a justiça social e o equilíbrio ambiental para as presentes e futuras gerações;
- lutar pela erradicação da miséria e da pobreza e se colocarem contra políticas que contribuam para reproduzir desigualdades de gênero, sociais, étnicas e geracionais;
- lutar pelos Direitos Humanos, que são uma conquista fundamental da Humanidade, que tem o direito, coletiva e individualmente, de exercê-los e ampliá-los;
- afirmar seu compromisso com o fortalecimento da sociedade civil, defendendo a soberania popular, a cidadania e o pluralismo político, étnico, racial, de gênero e de orientação sexual;
- afirmar sua autonomia perante o Estado e a sua independência diante dos organismos governamentais, condicionando possíveis parcerias ao seu direito e capacidade de intervir na discussão, formulação e monitoramento de políticas;
- defender uma relação com a cooperação internacional baseada na autonomia, solidariedade, respeito e transparência;
- contribuir para o fortalecimento de um "pacto de cooperação" baseado nos valores explicitados nesta Carta de Princípios, bem como na solidariedade Norte-Sul, Sul-Norte e

Sul-Sul;

- reafirmar e vivenciar o seu compromisso com a transparência, o primado do interesse público e a participação democrática interna, reconhecendo-os como componentes essenciais da gestão das organizações a ela filiadas;

- estimular a parceria entre suas associadas e com outras organizações da sociedade civil, de modo a racionalizar recursos e fortalecer ações conjuntas, defendendo e lutando pela harmonia e respeito entre elas, de modo a fazer dessa prática, referência exemplar na sociedade.

São Paulo, 29 de março de 2000

O Conselho Diretor da ABONG

ANEXO II

ESTATUTO SOCIAL DA ABONG²

CAPÍTULO I - DA DENOMINAÇÃO, SEDE E DURAÇÃO

ART. 1º- A **Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais - ABONG**, fundada em 10 de agosto de 1991, é uma associação civil sem fins lucrativos e econômicos, democrática e pluralista, com duração ilimitada, com sede à Rua General Jardim, nº 660, 7º andar, no bairro Vila Buarque, município de São Paulo e foro na mesma capital do Estado de São Paulo, que se rege pelo presente estatuto, podendo ser criadas subsedes quando e onde se fizerem necessárias.

ART. 2º- Para efeito do disposto neste estatuto, são consideradas Organizações Não Governamentais-ONGs, as entidades que, juridicamente constituídas sob a forma de fundação ou associação, todas sem fins lucrativos, notadamente autônomas e pluralistas, tenham compromisso com a construção de uma sociedade democrática, participativa e com o fortalecimento dos movimentos sociais de caráter democrático, condições estas, atestadas pelas suas trajetórias institucionais e pelos termos dos seus estatutos.

CAPÍTULO II – DOS OBJETIVOS

ART. 3º- A ABONG tem por objetivos:

- I - promover o intercâmbio entre entidades que buscam a ampliação do campo da cidadania, a constituição e expansão dos direitos fundamentais, a justiça e a consolidação de uma democracia participativa;
- II - consolidar a identidade das ONGs brasileiras, afirmando sua autonomia face ao Estado, aos partidos políticos, às Igrejas e aos movimentos populares;
- III - defender os interesses comuns de suas associadas;

² Disponível em: < <http://www.abong.org.br>>. Acesso em 08 out. 2004.

IV - estimular diferentes formas de intercâmbio, interajuda e solidariedade, inclusive financeira, entre as associadas, contribuindo para a circulação de informações, a consolidação e o diálogo com instituições similares de outros países e a informação sobre a atuação de agências governamentais e multilaterais de cooperação para o desenvolvimento;

V - combater todas as formas de discriminação, racial, étnica e de gênero, enquanto obstáculos à construção da cidadania e constituição dos direitos fundamentais;

VI - ser um instrumento de expressão, em âmbito nacional e internacional, das contribuições e propostas, opiniões e alternativas das ONGs frente ao desafio do desenvolvimento;

Parágrafo Primeiro - É vedado à ABONG avaliar projetos e intermediar a negociação de recursos das ONGs associadas;

Parágrafo Segundo – Para cumprir seus objetivos a Abong poderá, entre outras iniciativas:

- a) promover cursos, seminários, encontros, foros de debates e grupos de trabalho, para o aprofundamento de temas relevantes da realidade nacional e internacional;
- b) produzir, publicar, editar, distribuir e divulgar livros, revistas, vídeos, filmes, discos magnéticos ou óticos, programas de radiodifusão e televisivos, entre outros;
- c) atuar judicial ou extrajudicialmente na defesa de quaisquer direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos, relacionados à finalidade e aos objetivos da associação;
- d) promover estudos e pesquisas sobre os temas correlatos com suas diversas atividades.

CAPÍTULO III - DAS ASSOCIADAS

ART. 4º - São associadas efetivas da ABONG, as organizações não governamentais que subscreveram a ata de fundação da Associação, bem como aquelas admitidas pelo Conselho Diretor, observados os critérios enunciados pelo ART. 2º, combinado com o ART. 6º e seu parágrafo, ambos deste estatuto.

ART. 5º - As entidades vinculadas a Igrejas, a organizações sindicais e populares e outras que, atendendo aos princípios gerais enunciados neste estatuto, não possuam, no entanto, personalidade jurídica própria ou autonomia, poderão se associar à ABONG, na qualidade de associadas colaboradoras.

§1º - A admissão de associada colaboradora se dará através de solicitação da interessada ao Conselho Diretor, que decidirá, por maioria absoluta, ad referendum da Assembléia Geral.

§2º - A associada colaboradora terá os mesmos direitos da associada efetiva, exceto o direito a voto nas Assembléias Gerais.

ART. 6º - A ONG que tenha, no mínimo, 02 anos de existência e desejar filiar-se à ABONG na categoria de associada efetiva, deverá apresentar solicitação devidamente acompanhada de comprovação do preenchimento dos critérios estabelecidos no ART. 2º deste estatuto, no Conselho Diretor, que emitirá parecer, após as considerações do Diretor Regional.

§1º - Havendo alteração na direção e/ou no endereço da associada, esta deverá, de imediato, comunicá-la à ABONG.

§2º - Para o adequado cumprimento do disposto neste artigo, a associada declarará estar de acordo com a carta de princípios da ABONG e deverá anexar à solicitação de filiação, cópia do seu estatuto em vigor, cópia da Ata de Eleição e Posse dos dirigentes, cópia do plano de trabalho da ONG, balanço contábil do ano anterior, além de carta de apresentação de duas associadas efetivas.

ART 7º - São deveres de todas as associadas:

- a) enviar anualmente à sede da ABONG o seu relatório de atividades.
- b) apresentar o balanço contábil anual.
- c) efetuar anualmente o pagamento de sua contribuição.

ART. 8º - São direitos das associadas efetivas:

- a) participar das Assembléias Gerais, propondo, discutindo e votando questões de interesse da associação;
- b) eleger os membros do Conselho Diretor e Conselho Fiscal;
- c) participar de todas as atividades e debates promovidos pela associação, apresentando propostas para a atuação nacional e regional da Abong.
- d) Desligar-se do quadro de associadas, mediante manifestação por escrito através de carta assinada por seu Representante Legal e encaminhada ao Conselho Diretor.

ART. 9º - A associada que deixar de comparecer, sem justificativa, a duas Assembléias Gerais Ordinárias consecutivas ou que violar os princípios e objetivos contidos neste estatuto, poderá ser excluída do quadro de associados da ABONG, através de decisão do Conselho Diretor. Dessa decisão, caberá sempre recurso à Assembléia Geral.

Parágrafo Único: O processo de exclusão do quadro de associados da ABONG será determinado em Regimento Interno.

CAPÍTULO IV - DAS INSTÂNCIAS DA ABONG

ART. 10 - São instâncias permanentes da ABONG:

- a) Assembléia Geral,
- b) Conselho Diretor,
- c) Diretoria Executiva,
- d) Conselho Fiscal,
- e) Conselho de Ética.

SEÇÃO I - DA ASSEMBLÉIA GERAL

ART. 11 - A Assembléia Geral é a instância soberana da ABONG.

ART. 12 - A Assembléia Geral será constituída pelos membros do Conselho Diretor, pelos representantes das associadas efetivas e colaboradoras.

ART. 13 - A Assembléia Geral se reunirá ordinariamente uma vez a cada três anos e, extraordinariamente, sempre que convocada pela maioria absoluta do Conselho Diretor, pela totalidade da Diretoria Executiva ou do Conselho Fiscal, ou ainda, por 1/5 (um quinto) das associadas quites com as obrigações sociais.

Parágrafo Único - O Edital de convocação para a Assembléia Geral deverá conter a data, hora, local e pauta prevista da reunião e será encaminhado às associadas por meio seguro e passível de comprovação, no prazo de 60 (sessenta) dias, para as Assembléias Ordinárias e de no mínimo 07 (sete) dias para as Extraordinárias.

ART. 14 - A Assembléia Geral será instalada em primeira convocação, com um quorum mínimo de 2/3 (dois terços) de seus membros efetivos e, em segunda convocação, meia hora após a primeira, com a maioria absoluta dos membros do Conselho Diretor e, no mínimo, 10% (dez por cento) das associadas efetivas quites com suas obrigações sociais.

ART. 15 - Compete à Assembléia Geral:

- I - formular as diretrizes políticas de atuação da entidade;
- II - definir o programa de trabalho trienal;
- III - eleger os membros do Conselho Diretor, da Diretoria Executiva e do Conselho Fiscal;
- IV - apreciar o parecer do Conselho Fiscal relativo à prestação de contas e o Relatório trienal do Conselho Diretor;
- V - deliberar sobre eventuais impugnações de associadas, efetivas ou colaboradoras, admitidas por deliberação do Conselho Diretor;

VI - deliberar sobre propostas de reforma estatutária, apresentadas, pelo Conselho Diretor ou por 10% (dez por cento) das associadas;

VII – dissolver a entidade, nos termos do parágrafo primeiro deste artigo;

VIII – destituir os membros do Conselho Diretor, da Diretoria Executiva e do Conselho Fiscal;

IX - delegar poderes ao Conselho Diretor para suprir os casos omissos neste estatuto;

X - referendar os membros do Conselho de Ética indicados pelo Conselho Diretor;

XI – aprovar a criação e o encerramento de regionais.

§1º - As deliberações da Assembléia Geral serão tomadas por maioria simples, salvo nos casos dos incisos VI, VII e VIII, que serão tomadas pelo voto concorde de dois terços dos presentes à assembléia especialmente convocada para esse fim, não podendo ela deliberar, em primeira convocação, sem a maioria absoluta das associadas, ou com menos de um terço nas convocações seguintes.

§2º - As associadas que não estiverem quites com suas obrigações sociais, não terão direito a voto.

SEÇÃO II - DO CONSELHO DIRETOR

ART. 16 - Compõem o Conselho Diretor: a Diretoria Executiva e Diretores Regionais.

Parágrafo Único - Os membros da Diretoria Executiva e os Diretores Regionais terão direito a voz e voto nas reuniões do Conselho Diretor.

ART. 17 - Compete ao Conselho Diretor:

I - estabelecer estratégia para a consecução dos objetivos da Associação e das diretrizes políticas formuladas pela Assembléia Geral;

II - orientar a implementação do programa de trabalho trienal definido pela Assembléia Geral Ordinária;

III - elaborar e submeter à Assembléia Geral Ordinária o relatório de sua gestão;

IV - preservar a sintonia da ABONG com o conjunto da sociedade civil;

V - divulgar os ideais norteadores da ABONG, contribuindo para a consolidação dos princípios de justiça social, direitos humanos, democracia participativa e equilíbrio ecológico na sociedade brasileira;

VI - contribuir diretamente na constituição de foros de debates, grupos de trabalho, cursos, encontros e seminários previstos na alínea “a”, do parágrafo segundo, do ART. 3º deste estatuto;

VII - representar a Associação perante a sociedade civil, o Estado e entidades internacionais;

VIII - deliberar sobre a convocação de Assembléias Gerais Extraordinárias e providenciar sua realização;

IX - deliberar sobre os pontos omissos no presente estatuto, ad referendum da Assembléia Geral;

X - deliberar sobre o ingresso de novas associadas e eventuais impugnações, submetendo sua decisão à Assembléia Geral;

XI - praticar e tomar providências relativas ao processo eleitoral;

XII - designar os membros que irão compor o Conselho de Ética, observado o disposto no ART. 26 deste estatuto, ad referendum da Assembléia Geral;

XIII - propor à Assembléia Geral acréscimos e alterações para a reforma do estatuto da ABONG.

ART. 18 - O Conselho Diretor se reunirá ordinariamente duas vezes por ano e, extraordinariamente, sempre que necessário, cabendo ao diretor geral convocá-lo por meio seguro e passível de comprovação, informando a data, hora, local e pauta da reunião.

§1º - A convocação de que trata o caput deste artigo, deverá ser feita com antecedência mínima de 05 (cinco) dias devendo o Conselho Diretor viabilizar a presença de todos os seus membros.

§2º - A reunião do Conselho Diretor será instalada com a presença da maioria absoluta de seus membros com direito a voto, e suas deliberações serão tomadas por maioria simples.

§3º - As reuniões extraordinárias do Conselho Diretor deverão ser convocadas:

- a) pelo diretor geral da Diretoria Executiva;
- b) pela maioria absoluta dos membros da Diretoria Executiva;
- c) pela maioria absoluta do Conselho Diretor, incluindo-se os suplentes;
- d) pelo Conselho Fiscal.

ART. 19- Compete aos Diretores Regionais:

I - participar, com direito a voz e voto, das reuniões do Conselho Diretor, bem como seus suplentes quando substituindo membro titular.

II - emitir parecer sobre a ONG que deseja filiar-se à ABONG, na categoria de associada efetiva;

III - coordenar a implantação da política da ABONG nas suas respectivas áreas de atuação, em conformidade com o plano de ação da entidade.

SEÇÃO III - DA DIRETORIA EXECUTIVA

ART. 20 - A Diretoria Executiva da ABONG funcionará na forma de um colegiado, com responsabilidades compartilhadas de representação institucional e política da associação, a partir de atribuições específicas definidas pela Assembléia Geral e detalhadas em Regimento Interno. A diretoria será composta por quatro diretores, sendo um deles o diretor geral da associação, e ainda por dois suplentes.

Parágrafo Único: Em caso de vacância dos cargos da Diretoria Executiva, os mesmos serão preenchidos pelos suplentes, procedendo-se o devido remanejamento, de acordo com a deliberação do Conselho Diretor.

ART. 21 - Compete à Diretoria Executiva:

I - encaminhar as decisões da Assembléia Geral e do Conselho Diretor, dando-lhes cumprimento de conformidade com as atribuições específicas de cada diretor;

II - administrar a Associação;

III - contratar funcionários, serviços de assessores, consultores e contadores ad referendum do Conselho Diretor;

IV - apresentar ao Conselho Diretor programas de trabalho e atividades para a Associação;

V - autorizar a requisição, alienação e oneração de bens da Associação, submetendo a decisão ao Conselho Diretor, ad referendum da Assembléia Geral;

VI - arrecadar e contabilizar as contribuições das associadas;

VII - realizar a prestação de contas do exercício findo, submetendo-a ao Conselho Diretor e apresentá-la à Assembléia Geral, juntamente com o parecer do Conselho Fiscal;

VIII - praticar os atos necessários para garantir à Associação o gozo de isenções e benefícios previstos na legislação em vigor;

IX - exercer a representação política da ABONG junto à sociedade civil, ao Estado e às Agências de Cooperação;

X- supervisionar e coordenar as atividades da Associação;

XI - apresentar, trienalmente, à Assembléia Geral Ordinária, o relatório global da gestão do Conselho Diretor;

XII - cumprir e fazer cumprir as disposições deste estatuto.

Parágrafo Único - Para a prática dos atos administrativos da ABONG, a Diretoria Executiva poderá contratar profissionais, remunerando-os, observada a existência de disponibilidade financeira na entidade.

ART. 22 - Compete ao diretor geral:

- I - representar a Associação ativa e passivamente, em juízo ou fora dele;
- II - convocar e presidir as reuniões da Executiva, do Conselho Diretor e das Assembléias Gerais Ordinárias;
- III – movimentar as contas bancárias da Associação;
- IV - assinar contratos, escrituras e assumir compromissos;
- V - outorgar procuração em nome da associação, inclusive junto a instituições bancárias, em conjunto com outro membro da diretoria executiva, estabelecendo poderes e prazos de validade.

SEÇÃO IV - DO CONSELHO FISCAL

ART. 23 - O Conselho Fiscal é constituído por 03 (três) membros representantes das associadas efetivas da ABONG e, ainda, por primeiro e segundo suplentes.

ART. 24 - Compete ao Conselho Fiscal:

- I - exercer sistemática e permanente fiscalização das atividades e operações da ABONG, através do exame dos balancetes, do balanço anual e dos livros e documentos a eles referentes;
- II - apresentar à Assembléia Geral Ordinária parecer sobre os negócios e operações sociais, tomando por base o inventário, o balanço e as contas do exercício;
- III - informar ao Conselho Diretor e à Assembléia Geral, irregularidades que apurar, podendo, para tanto, determinar competentes inquéritos;
- IV - solicitar à Diretoria Executiva a convocação extraordinária do Conselho Diretor, se ocorrerem motivos graves e urgentes que, por sua dimensão, possam comprometer a credibilidade da instituição;
- V - emitir parecer sobre matéria inculpada nos incisos VII do Art. 21º.

Parágrafo Único- Para o exame das contas com vistas à emissão de parecer a ser submetido à Assembléia Geral Ordinária, o Conselho Fiscal poderá valer-se do assessoramento de contador legalmente habilitado, observada a existência de disponibilidade financeira da Associação.

SEÇÃO V - DO CONSELHO DE ÉTICA

ART. 25 - O Conselho de Ética se constitui em instância de aconselhamento da ABONG, tendo ainda o papel de resguardar e preservar seus princípios e objetivos.

ART. 26 - O Conselho de Ética será composto de 05 (cinco) membros designados pelo Conselho Diretor, dentre pessoas de reconhecida postura ética e idoneidade manifesta no âmbito da sociedade civil.

§1º - Na primeira reunião após a eleição, o Conselho Diretor designará os nomes que irão compor o Conselho de Ética.

§2º - O Conselho de ética reunir-se-á sempre que convocado pelo Conselho Diretor, no sentido do cumprimento de suas atribuições.

ART. 27 - Compete ao Conselho de Ética:

I - apreciar os casos que afrontem os princípios da ABONG, por parte das associadas, no sentido de evitar o seu desvirtuamento;

II - velar pela concretização da autonomia das associadas em relação aos poderes constituídos;

III - zelar pelo efetivo compromisso da associada com a construção de uma sociedade justa e democrática;

IV - cuidar para que o fortalecimento dos movimentos sociais se viabilize através da ação concreta das associadas.

CAPÍTULO V - DO PATRIMÔNIO E FONTES DE RECURSOS

ART. 28 - As fontes de recursos para a manutenção da associação e o patrimônio da ABONG é constituído:

- a) pela contribuição de suas associadas;
- b) pelas doações e legados de pessoas físicas ou jurídicas, nacionais ou estrangeiras;
- c) pelas receitas provenientes de convênios, serviços prestados, publicações e edições, bem como da renda percebida de seus bens e serviços.

Parágrafo Único - A ABONG aplicará integralmente seus recursos no país, destinando eventual sobra gerada na aplicação de seus objetivos, não distribuindo lucros, vantagens ou bonificações a dirigentes, mantenedores ou associados, sob nenhuma forma.

ART. 29- O valor da contribuição definido pelo Conselho Diretor, no início de cada ano, será proporcional à real situação econômico-financeira da associada.

Parágrafo Único - Regimento Interno definirá os critérios de contribuição das associadas.

CAPÍTULO VI - DA ELEIÇÃO E DA POSSE

ART. 30 - Os membros do Conselho Diretor e do Conselho Fiscal serão eleitos dentre os representantes das associadas para mandato de 03 (três) anos.

§1º - poderão concorrer aos cargos supra citados, os membros das associadas que compõem o quadro efetivo da ABONG.

§2º - os diretores regionais e seus suplentes serão indicados, dentre os representantes das associadas, pelas respectivas regiões e referendados ou não por ocasião da Assembléia Geral Ordinária.

§3º - os membros que compõem as instâncias da ABONG poderão ser reeleitos apenas uma vez consecutiva, para os cargos que ocupam.

ART. 31 - A proclamação dos resultados das eleições e posse dos membros eleitos para o Conselho Diretor e Conselho Fiscal, dar-se-á em Assembléia, imediatamente após a contagem dos votos.

Parágrafo Único - Regimento Interno disporá sobre o processo de eleição e posse dos membros do Conselho Diretor e do Conselho Fiscal.

CAPÍTULO VII - DAS DISPOSIÇÕES GERAIS E TRANSITÓRIAS

ART. 32 - As associadas não respondem, nem mesmo subsidiariamente, pelas obrigações contraidas pela ABONG.

ART. 33 - No caso de extinção da ABONG, seu patrimônio líquido será destinado a outra associação civil sem fins lucrativos e econômicos, cujos princípios se coadunem com os da entidade.

ART. 34 - Os casos omissos neste estatuto, serão decididos pelo Conselho Diretor, ad referendum da Assembléia Geral.

ART. 35 - Regimento Interno elaborado pelo Conselho Diretor regulamentará este estatuto.

ART. 36- A ABONG tem como Patrono o sociólogo Herbert de Souza (Betinho), ex-diretor do IBASE, pessoa profundamente vinculada ao ideário que norteia a Associação e, reconhecidamente, defensor de uma sociedade digna e feliz.

ART. 37 - Este estatuto entrará em vigor na data de sua aprovação em Assembléia.

São Paulo, 04 de setembro de 2003.

Visto advogado

Alexandre Ciconello Ganança

OAB/SP nº 161.942 Diretor Geral

Jorge Eduardo Saavedra Durão

ANEXO III

LEI Nº 9.637, DE 15.05.98

Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

CAPÍTULO I

DAS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS

Seção I

Da Qualificação

Art. 1º O Poder Executivo poderá qualificar como organizações sociais pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujas atividades sejam dirigidas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e a saúde, atendidos aos requisitos previstos nesta Lei.

Art. 2º São requisitos específicos para que as entidades privadas referidas no artigo anterior habilitem-se à qualificação como organização social:

I - comprovar o registro de seu ato constitutivo, dispondo sobre:

- a) natureza social de seus objetivos relativos à respectiva área de atuação;
- b) finalidade não-lucrativa, com a obrigatoriedade de investimento de seus excedentes financeiros no desenvolvimento das próprias atividades;
- c) previsão expressa de a entidade ter, como órgãos de deliberação superior e de direção, um conselho de administração e uma diretoria definidos nos termos do estatuto, asseguradas àquele composição e atribuições normativas e de controle básicas previstas nesta Lei;

- d) previsão de participação, no órgão colegiado de deliberação superior, de representantes do Poder Público e de membros da comunidade, de notória capacidade profissional e idoneidade moral;
- e) composição e atribuições da diretoria;
- f) obrigatoriedade de publicação anual, no Diário Oficial da União, dos relatórios financeiros e do relatório de execução do contrato de gestão;
- g) no caso de associação civil, a aceitação de novos associados, na forma do estatuto;
- h) proibição de distribuição de bens ou de parcela do patrimônio líquido em qualquer hipótese, inclusive em razão de desligamento, retirada ou falecimento de associado ou membro da entidade;
- i) previsão de incorporação integral do patrimônio, dos legados ou das doações que lhe foram destinados, bem como dos excedentes financeiros decorrentes de suas atividades, em caso de extinção ou desqualificação, ao patrimônio de outra organização social qualificada no âmbito da União, da mesma área de atuação, ou ao patrimônio da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios, na proporção dos recursos e bens por estes alocados;

II - haver aprovação, quanto à conveniência e oportunidade de sua qualificação como organização social, do Ministro ou titular de órgão supervisor ou regulador da área de atividade correspondente ao seu objeto social e do Ministro de Estado da Administração Federal e Reforma do Estado.

Seção II

Do Conselho de Administração

Art. 3º O conselho de administração deve estar estruturado nos termos que dispuser o respectivo estatuto, observados, para os fins de atendimento dos requisitos de qualificação, os seguintes critérios básicos:

I - ser composto por:

- a) 20 a 40% (vinte a quarenta por cento) de membros natos representantes do Poder Público, definidos pelo estatuto da entidade;
- b) 20 a 30% (vinte a trinta por cento) de membros natos representantes de entidades da sociedade civil, definidos pelo estatuto;
- c) até 10% (dez por cento), no caso de associação civil, de membros eleitos dentre os membros ou os associados;

- d) 10 a 30% (dez a trinta por cento) de membros eleitos pelos demais integrantes do conselho, dentre pessoas de notória capacidade profissional e reconhecida idoneidade moral;
- e) até 10% (dez por cento) de membros indicados ou eleitos na forma estabelecida pelo estatuto;

II - os membros eleitos ou indicados para compor o Conselho devem ter mandato de quatro anos, admitida uma recondução;

III - os representantes de entidades previstos nas alíneas "a" e "b" do inciso I devem corresponder a mais de 50% (cinquenta por cento) do Conselho;

IV - o primeiro mandato de metade dos membros eleitos ou indicados deve ser de dois anos, segundo critérios estabelecidos no estatuto;

V - o dirigente máximo da entidade deve participar das reuniões do conselho, sem direito a voto;

VI - o Conselho deve reunir-se ordinariamente, no mínimo, três vezes a cada ano e, extraordinariamente, a qualquer tempo;

VII - os conselheiros não devem receber remuneração pelos serviços que, nesta condição, prestarem à organização social, ressalvada a ajuda de custo por reunião da qual participem;

VIII - os conselheiros eleitos ou indicados para integrar a diretoria da entidade devem renunciar ao assumirem funções executivas.

Art. 4º Para os fins de atendimento dos requisitos de qualificação, devem ser atribuições privativas do Conselho de Administração, dentre outras:

I - fixar o âmbito de atuação da entidade, para consecução do seu objeto;

II - aprovar a proposta de contrato de gestão da entidade;

III - aprovar a proposta de orçamento da entidade e o programa de investimentos;

IV - designar e dispensar os membros da diretoria;

V - fixar a remuneração dos membros da diretoria;

VI - aprovar e dispor sobre a alteração dos estatutos e a extinção da entidade por maioria, no mínimo, de dois terços de seus membros;

VII - aprovar o regimento interno da entidade, que deve dispor, no mínimo, sobre a estrutura, forma de gerenciamento, os cargos e respectivas competências;

VIII - aprovar por maioria, no mínimo, de dois terços de seus membros, o regulamento próprio contendo os procedimentos que deve adotar para a contratação de obras, serviços, compras e alienações e o plano de cargos, salários e benefícios dos empregados da entidade;

IX - aprovar e encaminhar, ao órgão supervisor da execução do contrato de gestão, os relatórios gerenciais e de atividades da entidade, elaborados pela diretoria;

X - fiscalizar o cumprimento das diretrizes e metas definidas e aprovar os demonstrativos financeiros e contábeis e as contas anuais da entidade, com o auxílio de auditoria externa.

Seção III

Do Contrato de Gestão

Art. 5º Para os efeitos desta Lei, entende-se por contrato de gestão o instrumento firmado entre o Poder Público e a entidade qualificada como organização social, com vistas à formação de parceria entre as partes para fomento e execução de atividades relativas às áreas relacionadas no art. 1º.

Art. 6º O contrato de gestão, elaborado de comum acordo entre o órgão ou entidade supervisora e a organização social, discriminará as atribuições, responsabilidades e obrigações do Poder Público e da organização social.

Parágrafo único. O contrato de gestão deve ser submetido, após aprovação pelo Conselho de Administração da entidade, ao Ministro de Estado ou autoridade supervisora da área correspondente à atividade fomentada.

Art. 7º Na elaboração do contrato de gestão, devem ser observados os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, economicidade e, também, os seguintes preceitos:

I - especificação do programa de trabalho proposto pela organização social, a estipulação das metas a serem atingidas e os respectivos prazos de execução, bem como previsão expressa dos critérios objetivos de avaliação de desempenho a serem utilizados, mediante indicadores de qualidade e produtividade;

II - a estipulação dos limites e critérios para despesa com remuneração e vantagens de qualquer natureza a serem percebidas pelos dirigentes e empregados das organizações sociais, no exercício de suas funções.

Parágrafo único. Os Ministros de Estado ou autoridades supervisoras da área de atuação da entidade devem definir as demais cláusulas dos contratos de gestão de que sejam signatários.

Seção IV

Da Execução e Fiscalização do Contrato de Gestão

Art. 8º A execução do contrato de gestão celebrado por organização social será fiscalizada pelo órgão ou entidade supervisora da área de atuação correspondente à atividade fomentada.

§ 1º A entidade qualificada apresentará ao órgão ou entidade do Poder Público supervisora signatária do contrato, ao término de cada exercício ou a qualquer momento, conforme recomende o interesse público, relatório pertinente à execução do contrato de gestão, contendo comparativo específico das metas propostas com os resultados alcançados, acompanhado da prestação de contas correspondente ao exercício financeiro.

§ 2º Os resultados atingidos com a execução do contrato de gestão devem ser analisados, periodicamente, por comissão de avaliação, indicada pela autoridade supervisora da área correspondente, composta por especialistas de notória capacidade e adequada qualificação.

§ 3º A comissão deve encaminhar à autoridade supervisora relatório conclusivo sobre a avaliação procedida.

Art. 9º Os responsáveis pela fiscalização da execução do contrato de gestão, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade na utilização de recursos ou bens de origem pública por organização social, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária.

Art. 10. Sem prejuízo da medida a que se refere o artigo anterior, quando assim exigir a gravidade dos fatos ou o interesse público, havendo indícios fundados de malversação de bens ou recursos de origem pública, os responsáveis pela fiscalização representarão ao Ministério Público, à Advocacia-Geral da União ou à Procuradoria da entidade para que requeira ao juízo competente a decretação da indisponibilidade dos bens da entidade e o seqüestro dos bens dos seus dirigentes, bem como de agente público ou terceiro, que possam ter enriquecido ilicitamente ou causado dano ao patrimônio público.

§ 1º O pedido de seqüestro será processado de acordo com o disposto nos arts. 822 e 825 do Código de Processo Civil.

§ 2º Quando for o caso, o pedido incluirá a investigação, o exame e o bloqueio de bens, contas bancárias e aplicações mantidas pelo demandado no País e no exterior, nos termos da lei e dos tratados internacionais.

§ 3º Até o término da ação, o Poder Público permanecerá como depositário e gestor dos bens e valores seqüestrados ou indisponíveis e velará pela continuidade das atividades sociais da entidade.

Seção V

Do Fomento às Atividades Sociais

Art. 11. As entidades qualificadas como organizações sociais são declaradas como entidades de interesse social e utilidade pública, para todos os efeitos legais.

Art. 12. Às organizações sociais poderão ser destinados recursos orçamentários e bens públicos necessários ao cumprimento do contrato de gestão.

§ 1º São assegurados às organizações sociais os créditos previstos no orçamento e as respectivas liberações financeiras, de acordo com o cronograma de desembolso previsto no contrato de gestão.

§ 2º Poderá ser adicionada aos créditos orçamentários destinados ao custeio do contrato de gestão parcela de recursos para compensar desligamento de servidor cedido, desde que haja justificativa expressa da necessidade pela organização social.

§ 3º Os bens de que trata este artigo serão destinados às organizações sociais, dispensada licitação, mediante permissão de uso, consoante cláusula expressa do contrato de gestão.

Art. 13. Os bens móveis públicos permitidos para uso poderão ser permutados por outros de igual ou maior valor, condicionado a que os novos bens integrem o patrimônio da União.

Parágrafo único. A permuta de que trata este artigo dependerá de prévia avaliação do bem e expressa autorização do Poder Público.

Art. 14. É facultado ao Poder Executivo a cessão especial de servidor para as organizações sociais, com ônus para a origem.

§ 1º Não será incorporada aos vencimentos ou à remuneração de origem do servidor cedido qualquer vantagem pecuniária que vier a ser paga pela organização social.

§ 2º Não será permitido o pagamento de vantagem pecuniária permanente por organização social a servidor cedido com recursos provenientes do contrato de gestão, ressalvada a hipótese de adicional relativo ao exercício de função temporária de direção e assessoria.

§ 3º O servidor cedido perceberá as vantagens do cargo a que fizer jus no órgão de origem, quando ocupante de cargo de primeiro ou de segundo escalão na organização social.

Art. 15. São extensíveis, no âmbito da União, os efeitos dos arts. 11 e 12, § 3º, para as entidades qualificadas como organizações sociais pelos Estados, pelo Distrito Federal e

pelos Municípios, quando houver reciprocidade e desde que a legislação local não contrarie os preceitos desta Lei e a legislação específica de âmbito federal.

Seção VI

Da Desqualificação

Art. 16. O Poder Executivo poderá proceder à desqualificação da entidade como organização social, quando constatado o descumprimento das disposições contidas no contrato de gestão.

§ 1º A desqualificação será precedida de processo administrativo, assegurado o direito de ampla defesa, respondendo os dirigentes da organização social, individual e solidariamente, pelos danos ou prejuízos decorrentes de sua ação ou omissão.

§ 2º A desqualificação importará reversão dos bens permitidos e dos valores entregues à utilização da organização social, sem prejuízo de outras sanções cabíveis.

CAPÍTULO II

DAS DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS

Art. 17. A organização social fará publicar, no prazo máximo de noventa dias contado da assinatura do contrato de gestão, regulamento próprio contendo os procedimentos que adotará para a contratação de obras e serviços, bem como para compras com emprego de recursos provenientes do Poder Público.

Art. 18. A organização social que absorver atividades de entidade federal extinta no âmbito da área de saúde deverá considerar no contrato de gestão, quanto ao atendimento da comunidade, os princípios do Sistema Único de Saúde, expressos no art. 198 da Constituição Federal e no art. 7º da Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990.

Art. 19. As entidades que absorverem atividades de rádio e televisão educativa poderão receber recursos e veicular publicidade institucional de entidades de direito público ou privado, a título de apoio cultural, admitindo-se o patrocínio de programas, eventos e projetos, vedada a veiculação remunerada de anúncios e outras práticas que configurem comercialização de seus intervalos.

Art. 20. Será criado, mediante decreto do Poder Executivo, o Programa Nacional de Publicização - PNP, com o objetivo de estabelecer diretrizes e critérios para a qualificação de organizações sociais, a fim de assegurar a absorção de atividades desenvolvidas por entidades ou órgãos públicos da União, que atuem nas atividades referidas no art. 1º, por

organizações sociais, qualificadas na forma desta Lei, observadas as seguintes diretrizes:

I - ênfase no atendimento do cidadão-cliente;

II - ênfase nos resultados, qualitativos e quantitativos nos prazos pactuados;

III - controle social das ações de forma transparente.

Art. 21. São extintos o Laboratório Nacional de Luz Síncrotron, integrante da estrutura do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - CNPq, e a Fundação Roquette Pinto, entidade vinculada a Presidência da República.

§ 1º Competirá ao Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado supervisionar o processo de inventário do Laboratório Nacional de Luz Síncrotron, a cargo do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - CNPq, cabendo-lhe realizá-lo para a Fundação Roquette Pinto.

§ 2º No curso do processo de inventário da Fundação Roquette Pinto e até a assinatura do contrato de gestão, a continuidade das atividades sociais ficará sob a supervisão da Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República.

§ 3º É o Poder Executivo autorizado a qualificar como organizações sociais, nos termos desta Lei, as pessoas jurídicas de direito privado indicadas no Anexo I, bem assim a permitir a absorção de atividades desempenhadas pelas entidades extintas por este artigo.

§ 4º Os processos judiciais em que a Fundação Roquette Pinto seja parte, ativa ou passivamente, serão transferidos para a União, na qualidade de sucessora, sendo representada pela Advocacia-Geral da União.

Art. 22. As extinções e a absorção de atividades e serviços por organizações sociais de que trata esta Lei observarão os seguintes preceitos:

I - os servidores integrantes dos quadros permanentes dos órgãos e das entidades extintos terão garantidos todos os direitos e vantagens decorrentes do respectivo cargo ou emprego e integrarão quadro em extinção nos órgãos ou nas entidades indicados no Anexo II, sendo facultada aos órgãos e entidades supervisoras, ao seu critério exclusivo, a cessão de servidor, irrecusável para este, com ônus para a origem, à organização social que vier a absorver as correspondentes atividades, observados os §§ 1º e 2º do art. 14;

II - a desativação das unidades extintas será realizada mediante inventário de seus bens imóveis e de seu acervo físico, documental e material, bem como dos contratos e convênios, com a adoção de providências dirigidas à manutenção e ao prosseguimento das atividades sociais a cargo dessas unidades, nos termos da legislação aplicável em cada caso;

III - os recursos e as receitas orçamentárias de qualquer natureza, destinados às unidades extintas, serão utilizados no processo de inventário e para a manutenção e o financiamento das atividades sociais até a assinatura do contrato de gestão;

IV - quando necessário, parcela dos recursos orçamentários poderá ser reprogramada, mediante crédito especial a ser enviado ao Congresso Nacional, para o órgão ou entidade supervisora dos contratos de gestão, para o fomento das atividades sociais, assegurada a liberação periódica do respectivo desembolso financeiro para a organização social;

V - encerrados os processos de inventário, os cargos efetivos vagos e os em comissão serão considerados extintos;

VI - a organização social que tiver absorvido as atribuições das unidades extintas poderá adotar os símbolos designativos destes, seguidos da identificação "OS"

§ 1º A absorção pelas organizações sociais das atividades das unidades extintas efetivar-se-á mediante a celebração de contrato de gestão, na forma dos arts. 6º e 7º.

§ 2º Poderá ser adicionada às dotações orçamentárias referidas no inciso IV parcela dos recursos decorrentes da economia de despesa incorrida pela União com os cargos e funções comissionados existentes nas unidades extintas.

Art. 23. É o Poder Executivo autorizado a ceder os bens e os servidores da Fundação Roquette Pinto no Estado do Maranhão ao Governo daquele Estado.

Art. 24. São convalidados os atos praticados com base na Medida Provisória nº 1.648-6, de 24 de março de 1998.

Art. 25. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 15 de maio de 1998, 177º da Independência e 110º da República.

FERNANDO HENRIQUE CARDOSO

Pedro Malan

Paulo Paiva

José Israel Vargas

Luiz Carlos Bresser Pereira

Clovis de Barros Carvalho

Publicada no D.O.U. de 18.05.98, Seção I, pág. 8.

ANEXO IV

LEI Nº 9.790, DE 23 DE MARÇO DE 1999

Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

CAPÍTULO I

DA QUALIFICAÇÃO COMO ORGANIZAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL

DE INTERESSE PÚBLICO

Art. 1º Podem qualificar-se como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público as pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, desde que os respectivos objetivos sociais e normas estatutárias atendam aos requisitos instituídos por esta Lei.

§ 1º Para os efeitos desta Lei, considera-se sem fins lucrativos a pessoa jurídica de direito privado que não distribui, entre os seus sócios ou associados, conselheiros, diretores, empregados ou doadores, eventuais excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, bonificações, participações ou parcelas do seu patrimônio, auferidos mediante o exercício de suas atividades, e que os aplica integralmente na consecução do respectivo objeto social.

§ 2º A outorga da qualificação prevista neste artigo é ato vinculado ao cumprimento dos requisitos instituídos por esta Lei.

Art. 2º Não são passíveis de qualificação como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, ainda que se dediquem de qualquer forma às atividades descritas no art. 3º desta Lei:

I - as sociedades comerciais;

II - os sindicatos, as associações de classe ou de representação de categoria profissional;

III - as instituições religiosas ou voltadas para a disseminação de credos, cultos, práticas e visões devocionais e confessionais;

IV - as organizações partidárias e assemelhadas, inclusive suas fundações;

V - as entidades de benefício mútuo destinadas a proporcionar bens ou serviços a um círculo restrito de associados ou sócios;

VI - as entidades e empresas que comercializam planos de saúde e assemelhados;

VII - as instituições hospitalares privadas não gratuitas e suas mantenedoras;

VIII - as escolas privadas dedicadas ao ensino formal não gratuito e suas mantenedoras;

IX - as organizações sociais;

X - as cooperativas;

XI - as fundações públicas;

XII - as fundações, sociedades civis ou associações de direito privado criadas por órgão público ou por fundações públicas;

XIII - as organizações creditícias que tenham quaisquer tipo de vinculação com o sistema financeiro nacional a que se refere o art. 192 da Constituição Federal.

Art. 3º A qualificação instituída por esta Lei, observado em qualquer caso, o princípio da universalização dos serviços, no respectivo âmbito de atuação das Organizações, somente será conferida às pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujos objetivos sociais tenham pelo menos uma das seguintes finalidades:

I - promoção da assistência social;

II - promoção da cultura, defesa e conservação do patrimônio histórico e artístico;

III - promoção gratuita da educação, observando-se a forma complementar de participação das organizações de que trata esta Lei;

IV - promoção gratuita da saúde, observando-se a forma complementar de participação das organizações de que trata esta Lei;

V - promoção da segurança alimentar e nutricional;

VI - defesa, preservação e conservação do meio ambiente e promoção do desenvolvimento sustentável;

VII - promoção do voluntariado;

VIII - promoção do desenvolvimento econômico e social e combate à pobreza;

IX - experimentação, não lucrativa, de novos modelos sócio-produtivos e de sistemas alternativos de produção, comércio, emprego e crédito;

X - promoção de direitos estabelecidos, construção de novos direitos e assessoria jurídica gratuita de interesse suplementar;

XI - promoção da ética, da paz, da cidadania, dos direitos humanos, da democracia e de outros valores universais;

XII - estudos e pesquisas, desenvolvimento de tecnologias alternativas, produção e divulgação de informações e conhecimentos técnicos e científicos que digam respeito às atividades mencionadas neste artigo.

Parágrafo único. Para os fins deste artigo, a dedicação às atividades nele previstas configura-se mediante a execução direta de projetos, programas, planos de ações correlatas, por meio da doação de recursos físicos, humanos e financeiros, ou ainda pela prestação de serviços intermediários de apoio a outras organizações sem fins lucrativos e a órgãos do setor público que atuem em áreas afins.

Art. 4º Atendido o disposto no art. 3º, exige-se ainda, para qualificarem-se como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, que as pessoas jurídicas interessadas sejam regidas por estatutos cujas normas expressamente disponham sobre:

I - a observância dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, economicidade e da eficiência;

II - a adoção de práticas de gestão administrativa, necessárias e suficientes a coibir a obtenção, de forma individual ou coletiva, de benefícios ou vantagens pessoais, em decorrência da participação no respectivo processo decisório;

III - a constituição de conselho fiscal ou órgão equivalente, dotado de competência para opinar sobre os relatórios de desempenho financeiro e contábil, e sobre as operações patrimoniais realizadas, emitindo pareceres para os organismos superiores da entidade;

IV - a previsão de que, em caso de dissolução da entidade, o respectivo patrimônio líquido será transferido a outra pessoa jurídica qualificada nos termos desta Lei, preferencialmente que tenha o mesmo objeto social da extinta;

V - a previsão de que, na hipótese de a pessoa jurídica perder a qualificação instituída por esta Lei, o respectivo acervo patrimonial disponível, adquirido com recursos públicos durante o período em que perdurou aquela qualificação, será transferido a outra pessoa jurídica qualificada nos termos desta Lei, preferencialmente que tenha o mesmo objeto social;

VI - a possibilidade de se instituir remuneração para os dirigentes da entidade que atuem efetivamente na gestão executiva e para aqueles que a ela prestam serviços específicos, respeitados, em ambos os casos, os valores praticados pelo mercado, na região correspondente a sua área de atuação;

VII - as normas de prestação de contas a serem observadas pela entidade, que determinarão, no mínimo:

a) a observância dos princípios fundamentais de contabilidade e das Normas Brasileiras de Contabilidade;

b) que se dê publicidade por qualquer meio eficaz, no encerramento do exercício fiscal, ao relatório de atividades e das demonstrações financeiras da entidade, incluindo-se as certidões negativas de débitos junto ao INSS e ao FGTS, colocando-os à disposição para exame de qualquer cidadão;

c) a realização de auditoria, inclusive por auditores externos independentes se for o caso, da aplicação dos eventuais recursos objeto do termo de parceria conforme previsto em regulamento;

d) a prestação de contas de todos os recursos e bens de origem pública recebidos pelas Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público será feita conforme determina o parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal.

Parágrafo único. É permitida a participação de servidores públicos na composição de conselho de Organização da Sociedade Civil de Interesse Público, vedada a percepção de remuneração ou subsídio, a qualquer título. (Incluído pela Lei nº 10.539, de 2002)

Art. 5º Cumpridos os requisitos dos arts. 3º e 4º desta Lei, a pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos, interessada em obter a qualificação instituída por esta Lei, deverá formular requerimento escrito ao Ministério da Justiça, instruído com cópias autenticadas dos seguintes documentos:

- I - estatuto registrado em cartório;
- II - ata de eleição de sua atual diretoria;
- III - balanço patrimonial e demonstração do resultado do exercício;
- IV - declaração de isenção do imposto de renda;
- V - inscrição no Cadastro Geral de Contribuintes.

Art. 6º Recebido o requerimento previsto no artigo anterior, o Ministério da Justiça decidirá, no prazo de trinta dias, deferindo ou não o pedido.

§ 1º No caso de deferimento, o Ministério da Justiça emitirá, no prazo de quinze dias da decisão, certificado de qualificação da requerente como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público.

§ 2º Indeferido o pedido, o Ministério da Justiça, no prazo do § 1º, dará ciência da decisão, mediante publicação no Diário Oficial.

§ 3º O pedido de qualificação somente será indeferido quando:

- I - a requerente enquadrar-se nas hipóteses previstas no art. 2º desta Lei;
- II - a requerente não atender aos requisitos descritos nos arts. 3º e 4º desta Lei;
- III - a documentação apresentada estiver incompleta.

Art. 7º Perde-se a qualificação de Organização da Sociedade Civil de Interesse Público, a pedido ou mediante decisão proferida em processo administrativo ou judicial, de iniciativa popular ou do Ministério Público, no qual serão assegurados, ampla defesa e o devido contraditório.

Art. 8º Vedado o anonimato, e desde que amparado por fundadas evidências de erro ou fraude, qualquer cidadão, respeitadas as prerrogativas do Ministério Público, é parte legítima para requerer, judicial ou administrativamente, a perda da qualificação instituída por esta Lei.