

---

ONGs no Brasil | Perfil de um mundo em mudança



Konrad  
-Adenauer-  
Stiftung

Fundaçāo Konrad Adenauer

---

ONGs no Brasil Perfil de um mundo em mudança



Fortaleza, Ceará - 2003

© Copyright – 2003 by FUNDAÇÃO KONRAD ADENAUER

EDITOR RESPONSÁVEL  
Klaus Hermanns

COORDENAÇÃO EDITORIAL  
Miguel Macedo  
Angela Küster

REVISÃO  
Adauto Leitão

PROJETO GRÁFICO E CAPA  
Wiron Teixeira

---

067

---

ONGs no Brasil: perfil de um mundo em mudança / Hans-Jürgen

Fiege. - Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, 2003.

236 p. : 21 X 15 cm.

ISBN 857504045-6

1. Organizações Não-Governamentais - Brasil I. Fiege, Hans-Jürgen II. Adenauer-Stiftung.

---

CDD-658.0480981

Todos os direitos desta edição reservados à  
FUNDAÇÃO KONRAD ADENAUER

Av. Dom Luís, 880 - Salas 601/602 - Aldeota.

60160-230 - Fortaleza - CE - Brasil

Telefone: 0055 - 85 - 261.9293 / Telefax: 00 55 - 85 - 261.2164

[www.adenauer.com.br](http://www.adenauer.com.br)

e-mail: [kas-fortaleza@adenauer.com.br](mailto:kas-fortaleza@adenauer.com.br)

Impresso em papel reciclado  
Impresso no Brasil - *Printed in Brasil*

# Índice

OS AUTORES.....	07
APRESENTAÇÃO.....	11
INTRODUÇÃO.....	15
ONGs NO CEARÁ – QUEM SÃO, O QUE FAZEM, QUAIS SÃO OS SEUS DESAFIOS? (Origens, perfil institucional e campos de atuação) .....	19
Hans-Jürgen Fiege	
O PAPEL POLÍTICO DAS ONGs.....	67
Flávio Paiva	
AS ONGs SÃO TERCEIRO SETOR? .....	107
Leilah Landim	
DESAFIOS PARA A COOPERAÇÃO INTERNACIONAL NORTE/SUL NO CONTEXTO GLOBAL EM CRISE .....	135
Jorge Eduardo Durão	
SUSTENTABILIDADE: DESAFIO DEMOCRÁTICO .....	141
Domingos Armani	
ASPECTOS JURÍDICOS DAS ONGs .....	153
Mariella Gondim Rocha	
Georgia Patrício Pessoa	
ANEXOS.....	219
PROJETO PRÁTICA & DIÁLOGO - A interatividade em primeiro plano.....	221
PRIORIDADE PARA A INCLUSÃO SOCIAL.....	227



## Os autores

**Hans-Jürgen Fiege**, mais conhecido como “João Alemão”, nasceu na cidade Bochum, na Alemanha, tem 52 anos de idade, 20 dos quais morando no Brasil. É sociólogo pela Universidade de Bochum e Especialista em Gestão Pública pela Universidade Federal do Ceará - UFC. Tem atuação em ONGs no Ceará e na Alemanha e é consultor da Cooperação Alemã. Moderador e consultor de métodos de planejamento participativo é animador da Rede Cearense de Socioeconomia Solidária.

**Flávio Paiva**, 44 anos, é jornalista, articulista do caderno Vida & Arte do jornal O Povo, co-autor dos livros *Gestão Compartilhada – O Pacto do Ceará* (Qualitymark) e *Os 5 Elementos – A essência da Gestão Compartilhada no Pacto de Cooperação do Ceará* (Qualitymark); autor dos livros *Mobilização Social no Ceará – 16 anos de tentativas e 1 promessa de diálogo* (Edições Demócrito Rocha), *Como Braços de Equilibristas* (Edições UFC) e *Flor de Maravilha* (Plural de Cultura). Foi membro-fundador e consultor de comunicação e cultura do Instituto Equatorial de Cultura Contemporânea e operador de articulação, coordenador de comunicação e de fórum no Pacto de Cooperação do Ceará. É conselheiro do Centro de Estudos do Trabalho e de Assessoria ao Trabalhador, Cetra.

Caixa Postal Eletrônica: [flaviopaiva@fortalnet.com.br](mailto:flaviopaiva@fortalnet.com.br)

**Leilah Landim** é de formação acadêmica, Doutora em Antropologia Social pelo Museu Nacional, Universidade Federal do Rio de Janeiro. Atualmente atua como Professora Adjunta na Escola de Serviço Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Também realiza trabalhos de pesquisa no ISER - Instituto de Estudos da Religião e é Presidente do Conselho Deliberativo da FASE - Federação de Órgãos para a Assistência Social e Educacional. Possui vários trabalhos publicados sobre a temática das ONGs, do terceiro setor, de redes de ação social e voluntariado.

**Jorge Eduardo Durão** é advogado, 57 anos, com curso de Pós-Graduação em Antropologia Social no Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social - PPGAS/ Museu Nacional/ Universidade Federal do Rio de Janeiro. Trabalha na FASE – Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional desde 1977, onde integrou inicialmente a Equipe de Assessoria e Pesquisa em Áreas Rurais. Coordenador nacional a partir de 1984, atualmente Jorge Eduardo é Diretor Executivo da FASE e também Secretário da Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais – ABONG, sendo que no período de 1991 a 1994 foi seu presidente.

**Domingos Armani** é Sociólogo com Mestrado em Ciência Política pela Universidade Federal Rio Grande do Sul, professor da Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS) (RS) e diretor da empresa de consultoria Darmani - Desenvolvimento & Cidadania. Reside em Porto Alegre - RS e tem 45 anos. Possui longa experiência na condução e assessoria a processos participativos junto a setores populares, a organizações profissionais e a órgãos públicos, tendo concentrado seu trabalho recentemente em avaliação institucional, planejamento estratégico, desenvolvimento local participativo, formulação de sistemas de monitoramento e avaliação, desenvolvimento institucional de organizações da sociedade civil e gestão de projetos sociais.

**Mariella Gondim Rocha** é advogada. Mestre em Direito Comercial Internacional pela Universidade de Colônia/Alemanha. Ex-bolsista da Fundação Konrad-Adenauer. Especialista em Direito Público pela Universidade Federal do Ceará. Atuou em São Paulo no Escritório Lobo & Ibeas. Atualmente sócia de Pessoa e Rocha Advogados. Palestrante em seminários sobre investimentos externos. Professora de Direito Civil da FIC (Faculdade Integrada do Ceará).

**Georgia Patrício Pessoa** é advogada. Pós-graduada em Direito da Propriedade Intelectual pela PUC-RJ. MBA em Direito da Economia e da Empresa pela Fundação Getúlio Vargas. Atuou como Assistente da Diretoria e Consultora Jurídica do FUNBIO (Fundo Brasileiro para a Biodiversidade). Atualmente sócia de Pessoa e Rocha Advogados. Foi também advogada do PADCT (Programa de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico) desenvolvido pela FINEP - Financiadora de Estudos e Projetos. Autora de artigos publicados em seminários internacionais.

## Apresentação

As Organizações Não Governamentais - ONGs surgiram nos anos 80 como “portadoras da esperança”, construindo o elo necessário entre as instituições dos governos e as populações locais. Com os seus projetos em apoio aos movimentos populares, em defesa dos direitos humanos e do meio ambiente, mostraram alternativas aos programas de desenvolvimento governamentais, que muitas vezes não atingem seus objetivos. Ao contrário dos programas estaduais “de cima”, as ONGs defendem um desenvolvimento “de baixo”, ligado às idéias da participação cidadã, da democracia e responsabilidade social.

Junto a numerosas iniciativas de base e associações comunitárias, essas organizações formam hoje no mundo inteiro um movimento social com redes nacionais e internacionais. As ONGs acompanham as políticas públicas de forma crítica e construtiva, na procura de um novo modelo de desenvolvimento, que seja sustentável a longo prazo. No Brasil, este movimento ganhou visibilidade com o Fórum das ONGs, durante a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento e Meio Ambiente no Rio de Janeiro (1992) e com a realização anual do Fórum Social Mundial, iniciado em Porto Alegre, Rio Grande do Sul, de 2001 a 2003.

Esta publicação inicia com o resultado de uma pesquisa do especialista alemão Hans-Jürgen Fiege, enraizado há 20 anos em Fortaleza, que foi convidado pela Fundação Konrad Adenauer para examinar a

atuação das ONGs no Estado do Ceará. O “raio X” mostra o desenvolvimento histórico, a situação atual e as perspectivas para as organizações que, recentemente, começaram a criar redes temáticas ou para coordenar o trabalho em regiões como o Semi-Árido ou na Zona Costeira.

O jornalista Flávio Paiva complementa esse quadro, ressaltando o papel político das ONGs na perspectiva histórica da sua atuação no Ceará, tanto no desmonte da ditadura militar, nos anos 70, com apoio da igreja progressista, como na atual conjuntura política do Governo Luiz Inácio Lula da Silva, que busca a inclusão social através da cidadania, em consonância com os princípios defendidos pelas ONGs.

Tanto Hans-Jürgen Fiege como Flávio Paiva apontam os desafios que as ONGs enfrentam hoje, para dar continuidade e efetividade ao seu trabalho e cumprir com o seu papel na articulação e elaboração das políticas públicas. Estes desafios passam principalmente pela questão da identidade e da missão das ONGs e da definição da sua relação com o poder público.

Outro desafio, tanto para a definição das estratégias políticas quanto para o debate acadêmico, são as definições de conceitos analítico-teóricos das “ONGs”, “organizações voluntárias”, “sociedade civil” ou, mais recentemente, “terceiro setor”, como a antropóloga Leilah Landim Assumpção observa no seu artigo sobre termos, significados e fenômenos recentes. Leilah Landim foi uma das palestrantes convidadas do Projeto Prática & Diálogo, da Fundação Konrad Adenauer, em parceria com a Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais – ABONG, uma série de debates com especialistas sobre o atual perfil das ONGs no Brasil e na Alemanha, o papel das ONGs na construção da democracia e as tendências da cooperação internacional.

Outros dois convidados do projeto contribuíram com esta publicação. Jorge Eduardo Durão, Secretário Geral da ABONG e diretor da Federação de Órgãos para a Assistência Social e Educacional

(FASE), avalia os desafios para a cooperação internacional das ONGs brasileiras diante das mudanças na política internacional da última década, que merecem uma reflexão crítica sobre o discurso do desenvolvimento. O sociólogo e professor Domingos Armani busca refletir sobre alguns avanços “conceituais” em relação à questão da sustentabilidade das ONGs. Por isso a necessidade de combinar os importantes esforços de fortalecimento institucional em andamento nesta área, com iniciativas políticas coletivas de interlocução e negociação sobre as políticas e os parâmetros que hoje regulam o apoio a este tipo de organização da sociedade civil brasileira.

Os fundamentos jurídicos das ONGs são abordados pelas advogadas Mariella Gondim Rocha e Georgia Patrício Pessoa, com orientações práticas para a constituição legal e a organização do trabalho interno.

E, por último, apresentamos em anexo o documento “Prioridade total para a inclusão social”, elaborado pelos fóruns e redes de entidades e ONGs atuantes no Ceará, que apresentam suas propostas para uma política de inclusão social, e para a participação efetiva da população. Inserimos ainda a concepção do Projeto Prática & Diálogo que pretendemos dar continuidade em nossas atividades, com outras temáticas.

Neste sentido, a Fundação Konrad Adenauer pretende com esta publicação contribuir para o debate e a reflexão sobre o papel das ONGs na construção da democracia, da qual participam, sem dúvida, como atores e articuladores imprescindíveis.

**Dr. Klaus Hermanns**  
Representante da Fundação Konrad Adenauer  
para o Norte e Nordeste do Brasil

## Introdução

Nos anos 70 e 80 houve no Brasil uma efervescente de criação de instituições privadas, sem fins lucrativos, freqüentemente ligadas à Igreja Católica e suas pastorais sociais, com atuação na assessoria e apoio aos movimentos sociais (associações de moradores, de produtores rurais, de jovens, sindicais etc.).

A conjuntura estava marcada pela luta contra a ditadura militar, pela Teoria da Dependência - que dominava a economia política desde a década de 60, e pela Teologia da Libertação que cresceu a partir do Concílio Ecumênico Vaticano II, também nos anos 60. Partia-se, portanto, de uma leitura política da realidade de exclusão social do país e da falta de liberdades democráticas, como resultante de uma equação de poder, onde determinadas alianças utilizavam o estado, tanto para reproduzir sua dominação, como para impor a coerção sobre os dominados.

Naquela época, essas organizações faziam muita “educação popular” dirigida aos militantes de base dos movimentos sociais e sindicais. Outra área de atuação era a assessoria política a esses movimentos, para o fortalecimento de sua capacidade de atuação autônoma e crítica. Essas instituições se consideravam “a serviço” dos setores dominados da população; elas não os representavam, apenas – mas já era muita coisa, apoiavam suas organizações sociais. No final da década de 80 e início da década de 90 diversas organizações de assessoria e educação popular passaram a desenvolver uma reflexão sobre o papel que desempenhavam na sociedade, adotando a denominação

“Organizações Não Governamentais”, num empréstimo da terminologia utilizada no sistema das Nações Unidas. Este processo de reflexão teve uma expressão importante no campo organizativo em 1991, quando foi fundada a Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais, ABONG.

Desde então muita água passou por debaixo da ponte. De maneira crescente, a partir da Conferência das Nações Unidas para o Meio-Ambiente (Eco 92, Rio de Janeiro) e após cair no lugar comum da mídia, o termo e o conceito ONG se divulgaram amplamente. Presenciamos atualmente, inclusive no Ceará, um movimento incessante de criação de instituições que se reconhecem dentro deste formato, não sendo raro ver organizações saídas da matriz dos movimentos sociais (associações de moradores, por exemplo) migrarem para a nova denominação e status.

Não apenas vemos a multiplicação dos campos em que as ONGs atuam e até de suas formas de agir - as Organizações Não Governamentais não fazem agora apenas assessoria e formação, mas dialogam com os governos para a definição e monitoramento das políticas públicas, como também uma capilarização cada vez maior através da interiorização e a formação de ONGs com atuação nos bairros das grandes cidades. Breve, estaremos talvez falando de micro ONGs!

O desafio maior que enfrentamos nesse contexto de proliferação e diversificação é o de defender um perfil de atuação que contribuía efetivamente para o fim da exclusão social e política da maioria da população, superando o marco do “ser não governamental”, no qual tudo cabe. Em tempos de marketing político e social muito são os cantos de sereia dirigidos as ONGs, desde a esfera política e desde o mercado, e muitas as possibilidades de deturpação de uma missão que nasceu libertadora. Dentro deste conceito, o que todas as ONGs temos em comum, para além da grande diversidade de áreas de atuação e metodologias, é o fato de promovermos o desenvolvimento da cidadania, como forma de superar os problemas de nosso país. Através do nosso trabalho, procuramos expandir e consolidar a democracia, tornando as pessoas sujeitos conscientes dos processos econômicos, políticos e sociais. Não podemos preencher esse papel se não atuamos com autonomia e resguardando nosso senso crítico. Mais

ainda, a atuação nessa perspectiva nos leva a abordarmos nosso trabalho dentro de uma visão sistêmica, que obriga a articular alianças, procurar parceiros, sair do comodismo de olhar apenas para nosso umbigo.

No Ceará, o número de Organizações Não Governamentais tem crescido muito nos últimos anos, como em todo o Brasil. Internamente, há cada vez mais rigor nos processos gerenciais, de monitoria e avaliação. A consciência da necessidade de trabalhar em união, se expressa no fato de existirem, além do Núcleo Estadual da ABONG, pelo menos outros 15 fóruns ou redes temáticas organizadas para dar respostas a problemáticas específicas. Politicamente, o grau de maturidade atingido pelas Organizações Não Governamentais pode ser medido pelo documento “PRIORIDADE PARA A INCLUSÃO SOCIAL”, onde 14 dessas redes propõem um novo modelo de desenvolvimento para o Estado (\*).

Muito falta para ser feito, e Deus sabe quantas são as dificuldades que existem no cotidiano para “tocar” uma ONG. Mas o caminho está traçado e não tem retorno. A pesquisa de Hans-Jürgen Fiege, uma das pessoas que melhor conhece as ONGs do Ceará, realizada com o apoio da Fundação Konrad Adenauer, constitui um precioso aporte nesse caminho para a construção da capacidade de intervenção social e política das ONGs do Ceará.

**Daniel Raviolo**

Diretor Regional da Associação Brasileira de ONGs.  
Presidente Executivo da ONG Comunicação e Cultura

*(\*) Nos Anexos, o documento na íntegra.*

# ONGs no Ceará – quem são, o que fazem, quais são os seus desafios? (origens, perfil institucional e campos de atuação)

Hans Jürgen Fiege

## 1. Contextos e conceitos

Até pouco tempo atrás (meados dos anos 90) as ONGs eram organizações conhecidas apenas nos movimentos sociais (que são seus parceiros e, em muitos casos, seu “público-alvo”) e no universo da academia (com pouca pesquisa a respeito). Hoje estão sofrendo uma verdadeira inflação, tanto no que diz respeito ao uso da sigla como também ao surgimento de novas entidades<sup>1</sup>, este último provocado como reflexo de um mercado de trabalho tradicional cada vez mais fechado e pela disponibilidade de recursos públicos (federais) através de programas diversos nos últimos anos.

Evidentemente, com a mudança da conjuntura social e política do país refletida na vitória de Lula nas eleições de 2002 e a prioridade do seu governo para uma política de inclusão social, a demanda pelo trabalho das ONGs, agora não como contraponto às políticas públicas da área social praticadas, mas - pelo menos assim se espera - como modelo, precursor e parceiro comprometido e autônomo das políticas públicas, tende a crescer e chamar ainda mais a atenção da socie-

---

<sup>1</sup> Sem querer negar que enquanto muitas ONGs aparecem, outras fecham as portas, gerando um quadro de muita volatilidade institucional.

dade. Há também alguns riscos neste momento que vão desde o esvaziamento de algumas ONGs, cujos quadros partem para integrar diversos cargos na esfera governamental ao possível desencantamento das ONGs com a realidade de um governo petista que fatalmente não escapará das limitações impostas pela herança econômica e das concessões políticas que a representação petista reduzida no Congresso Nacional o obrigará a fazer.

Hoje, e com esta nova conjuntura política mais ainda, pelo menos na mídia, tudo é ONG (no sentido literal da sigla – Organização Não Governamental), quando muitas vezes são “apenas” entidades civis de natureza benéfica, assistencial e caritativa sem esquecer, embora existentes em número reduzido, daquelas entidades que são meras crias da área governamental (e deveriam ser chamadas de OQUANG – organização quase não governamental) ou projetos de um dono só (ING - indivíduo não-governamental)<sup>2</sup>. A discussão envolve também o conceito do “Terceiro Setor”, muitas vezes apresentado como uma versão moderna, mais ampla e mais pragmática das ONGs.

Embora não seja tarefa das mais fáceis, considerando as identidades, interesses e subjetividades em jogo, agravando-se o seu estudo por um patamar muito reduzido de pesquisa empírica e discussão sistemática dentro e fora do universo pesquisado, parece importante como ponto de partida e diante desta “dança de siglas e visões” delinear minimamente o conceito de ONG, antes de iniciar a abordagem da sua realidade no Ceará.

## 1.1 Conceitos

Enquanto nas definições mais amplas (assim como naquelas antigas formuladas pela ONU já em 45) o conceito de ONG se confun-

---

2 Se as mudanças na legislação derivadas da Reforma do Estado de 95 e das discussões da Comunidade Solidária trouxeram o conceito da publicização de serviços do poder público e modelos novos e mais flexíveis da relação ONGs-Estado (OSCIPs), contribuindo para ampliar o conceito da gestão da causa pública e aumentar o seu alcance, ao mesmo tempo abriram possibilidades para burlar alguns dos rígidos princípios da gestão pública e enfraquecer a sua “blindagem” contra clientelismo e corrupção.

de com todas as organizações do chamado “Terceiro Setor”, um “*universo amplo de instituições cujo único elemento comum é o fato de auto-reconhecerem-se como distintas do Estado e das instâncias governamentais.*” (ABONG 96), e que não raramente é confundido com a sociedade civil como um todo, encontramos um conceito mais específico e definido nesta síntese do Ricardo Toledo:

“A partir dos anos 70/80, o espectro das milhares de organizações sem fins lucrativos tornou-se ainda mais complexo. Ele foi marcado no período autoritário por duas clivagens intervenientes. A primeira deu-se com a formação dos chamados movimentos sociais que se constituem no país em torno de demandas e reivindicações por políticas sociais ou de consumo coletivo (água, esgoto, moradia, saúde, educação) face ao Estado. A segunda clivagem foi estruturada pelas organizações civis que emergem com o perfil de Organizações Não Governamentais. As ONGs se subdividiram, inicialmente, entre dois campos: as de desenvolvimento social, cidadania, defesa dos direitos humanos, e as ambientalistas ocupadas com questões relacionadas com a degradação/preservação ambiental e ecológica no meio urbano e rural. (Mais recentemente nos anos 90, a pauta de atuação destas últimas vem se integrando às anteriores).

*Na sua origem, a ação pública das ONGs ganhou visibilidade e transparência ao dar apoio aos movimentos e associações comunitárias sob as mais diversas áreas de ação (defesa dos direitos humanos, direitos sociais, superação da desigualdade social; formação/educação de agentes de transformação social e prestação de serviços à comunidade, ambientalismo).*”

(TOLEDO 98)

Podemos afirmar que o papel como “agente democrático de desenvolvimento social, econômico e político é de caráter público” junto com o **princípio de autonomia** em relação aos outros atores de campo político (poder público, partidos, movimentos sociais) caracteriza bem um certo denominador comum na autodefinição das ONGs, enquanto outros aspectos são controvertidos e se encontram em plena mudança.

Na Carta de Princípios da Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais (ABONG), a mais antiga organização nacional das ONGs (fundada em 91), encontramos as bandeiras principais que marcaram e marcam a história das ONGs:

*“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.”* (ABONG-WebSite 2003).

Refletir as transformações que aconteceram ao longo da última década e que abriram uma discussão (ainda aberta) sobre a identidade das ONGs, iria extrapolar as nossas ambições que perseguimos com este trabalho. Mesmo assim, vale mencionar as mudanças principais e os fatores determinantes de um processo que Leilah Landim chama de “diluição da identidade” (LANDIM 1998). São tantas transformações no campo da ação social não governamental como uma reestruturação e um fortalecimento das entidades assistenciais (no Ceará favorecidas pelas políticas compensatórias) como o surgimento da ‘filantropia empresarial’ (no Ceará uma tendência ainda bastante limitada se comparada com outros estados), ambas gerando novas relações com atores não tradicionais. Acrescenta-se no Ceará ainda como fator local específico a convivência (marcada pela desconfiança) com um Movimento Participativo vinculado ao setor privado (e de certa forma aos sucessivos “Governos de Mudança” da fase Tasso Jereissati/Ciro Gomes) e viabilizado no Pacto de Cooperação e, posteriormente, no PLANEFOR.<sup>3</sup> Outro fator novo é a oferta e muitas vezes a realização de parcerias com o setor público que começou a entrar na agenda de muitas ONGs nos últimos anos através da Comunidade Solidária/Capacitação Solidária e dos Planos Estaduais de Qualificação Profissional<sup>4</sup>, gerando além de novos campos de atuação uma intensificação do debate interno sobre o papel das ONGs e

---

3 A importância destes movimentos no espaço público ampliado e não partidário e a sua gênese política-histórica foi analisada muito bem recentemente por Flávio Paiva no seu livro “Mobilização Social no Ceará”, Fortaleza 2002

4 Analisamos estas experiências no contexto da parceria entre governo e sociedade civil num outro trabalho (FIEGE, 2001:46)

sua realação com o estado, que podemos de forma simplificada resumir em dois binômios: (i) cooptação X autonomia e (ii) executor X controle social das políticas públicas. Este debate tende a ganhar importância no governo Lula.

Paralelamente, e de certa forma buscando responder aos anseios da sociedade civil e dividir a responsabilidade da causa pública (na área social) com ela, o governo federal, investindo para isso no Conselho da Comunidade Solidária, inicia a partir da segunda metade da década passada um processo de reforma para redefinir o marco legal da sociedade civil e evoluir na definição dos atores neste novo espaço público e de seus papéis e relações.

Ao mesmo tempo que buscar a sua identidade na dialética entre preservar e inovar é inegável que as ONGs cresceram de fato e que a sua articulação em redes e fóruns e o seu diálogo com outros atores sociais públicos e privados tem aumentado a cada ano. Se esta constatação vale para o Brasil de hoje, o mesmo podemos constatar, quando dirigimos o nosso olhar para o universo mais restrito ao Ceará, onde as ONGs mostram cada vez mais a sua cara. Entretanto, a história das ONGs no Ceará tem também as suas particularidades, conquistadas e moldadas na realidade social cearense e no contexto político estabelecido pelos sucessivos “Governos das Mudanças”<sup>5</sup>.

Esta pesquisa procura dar uma visão sucinta sobre este panorama bastante complexo: as Organizações Não-Governamentais (ONGs) no Ceará, atores sociais cuja importância cresceu muito nos últimos anos e que, ao mesmo tempo, começam se organizar e articular como força política, e sobre o contexto sócio-político que serve de moldura e caixa de ressonância para o trabalho das ONGs.

## 1.2 Intervenção atual – a inclusão social em primeiro lugar

Queremos localizar a nossa pesquisa a partir de uma intervenção bem recente das ONGs no campo político.

---

5 Por ‘Governos das Mudanças’ entendemos o período das administrações consecutivas de Tasso Jereissati e Ciro Gomes, iniciados em 86 e, respeitando algumas diferenças, continuando atualmente com o governo Lúcio Alcântara.

Articuladas por iniciativa do Diretor Regional da ABONG, Daniel Raviolo, as Redes e Fóruns de ONGs construíram coletivamente um documento intitulado “**Prioridade Total para a Inclusão Social**”<sup>6</sup> no qual demarcaram pela primeira vez como conjunto de forma clara as suas posições frente ao modelo de desenvolvimento vigente nos últimos 16 anos no estado e exigiram uma mudança do rumo do novo governo estadual, eleito na pessoa do Dr. Lúcio Alcântara no pleito de 26 de outubro<sup>7</sup>. O documento pode ser resumido em 03 aspectos básicos:

*O modelo praticado até hoje (tanto no país, como no Ceará em particular) tem aprofundado a exclusão total, mesmo quando tentou reverter o abismo existente com um conjunto de políticas de desenvolvimento econômica (modernizadoras) e políticas sociais compensatórias. O Ceará tem sido um dos modelos mais marcantes desta proposta, adquirindo inclusive reputação nacional e internacional como “best case”<sup>8</sup>. Este suposto sucesso, nunca absorvido pelas ONGs que – por seu conhecimento da realidade fora das publicações e dos números oficiais – mantiveram uma posição bastante crítica<sup>9</sup>, começou a ser questionado inclusive pelos organismos internacionais (Banco Interamericano de Desenvolvimento, Banco Mundial), que até então foram grandes apoiadores do modelo de desenvolvimento adotado no Ceará<sup>10</sup>.*

*A construção (adoção) de um modelo de desenvolvimento que visa a inclusão social como a sua prioridade mais importante e urgente deveria nortear o trabalho do próximo governo, reconhecendo o fracasso do paradigma que o desenvolvimento econômico por si só gera desenvolvimento sustentável e reverte a dinâmica da exclusão. Parte do princípio que a exclusão social é uma patologia social que se alastrá muito além das pessoas imediatamente atingidas (semelhante a um*

---

6 ABONG Nordeste III (coord.), Prioridade Total para a Inclusão Social, documento, Fortaleza-CE, dez. 2002 (disponível no site da ABONG: <http://www.abong.org.br>) ver anexo.

7 ao mesmo tempo houve uma iniciativa de ONGs de Jovens, articulados pelo Instituto de Juventude Contemporânea, que elaboraram e entregaram ao governador um documento com as propostas dos jovens intitulado: “PROPOSTAS DA JUVENTUDE CEARENSE DE POLÍTICAS PÚBLICAS AO GOVERNADOR ELEITO DO ESTADO”.

8 O Ceará tem sido por muitos anos avaliado como modelo de “good governance” no que diz respeito às políticas sociais. Esta avaliação se expressa em diversos prêmios de organismos internacionais para o governo do estado e trabalhos acadêmicos a respeito. O trabalho mais marcante é de J. Tendler, professora da Universidade John Hopkins nos EUA: J. Tendler, Good Government in the Tropics, John Hopkins Univ Pr, Baltimore, 1998

9 sem querer menosprezar razões de cunho ideológico que tenham influenciado para esta posição de oposição.

10 compare Estudo sobre Crescimento e Pobreza no Ceará, Banco Mundial 2000

câncer) e que precisa de um tratamento holístico (políticas públicas integradas e prioritárias com amplo apoio da sociedade civil) para poder ser erradicada, criando assim uma “conditio sine qua non” para um Ceará Saudável e Sustentável.

*A implementação de uma política de inclusão social precisa de uma política correspondente de participação social e, em nível de governo, de gestão compartilhada.* O exercício da cidadania e a inclusão social formam uma dupla indissolúvel. Depois de muitos anos, nos quais o governo não teve uma política de diálogo institucional com as ONGs e amplos estratos da sociedade civil (uma espécie de exclusão política) chegou a hora de criar uma instância em nível governamental, politicamente respaldada, para reinaugurar este diálogo de forma profissional e sistemática e entrelaçá-lo com uma nova política de gestão compartilhada<sup>11</sup>.

Ao meu ver a qualidade deste diálogo depende essencialmente de reconhecimento (tanto no sentido de auto-reconhecimento como do reconhecimento mútuo) dos papéis sociais de ambos os lados<sup>12</sup>, da sua transparência, de conhecimento mútuo<sup>13</sup> e da construção e/ou adequação de instrumentos que permitam desenvolver projetos sociais de interesse público em parceria. Outro fator importante que não pode ser negligenciado neste processo consiste nas dinâmicas de trabalho (velocidades, abordagem, recursos, metodologias etc.) e nas lógicas que estruturam a intervenção e que são muito diferentes, como ilustra um citado do Hélio Beltrão a respeito da intervenção governamental:

“Existe entre nós uma curiosa inclinação para raciocinar, legislar e administrar tendo em vista um país imaginário, que não é o nosso; um país dominado pelo exercício fascinante do planejamento abstrato, pela ilusão ótica das decisões centralizadas.”

(Hélio Beltrão, *Descentralização e Liberdade, Rio de Janeiro, 1984*)

---

11 vale lembrar que nos governos “Tassistas” de 95 – 2002 houve uma ambiciosa iniciativa de gestão compartilhada (Plano de Desenvolvimento Sustentável) que fracassou depois de 1 1/2 ano na íntegra em nível do governo, sendo na fase posterior a atomização do diálogo ou a surdez dos governantes a postura dominante. Alguns críticos afirmam que nesta fase o uso da polícia teria sido o instrumento privilegiado de diálogo com os movimentos sociais, uma herança pesada para o novo governo.

12 Este discernimento vai exigir um processo de discussão que antecederia a construção prática de parcerias (desarmar os espíritos).

13 além de reuniões com pauta aberta um programa de exposição ou “estágios” de curta duração poderiam ser consideradas

Mas para entender o significado desta iniciativa e contribuir para que o diálogo em construção não sofra destino igual às tentativas anteriores<sup>14</sup>, buscamos mostrar neste trabalho além de informações – ainda precárias, é verdade – sobre o panorama das ONGs cearenses, alguns elementos conceituais e fatores políticos-históricos importantes que caracterizam a convivência de sociedade civil e poder público no Brasil.

Outro aspecto fundamental desta iniciativa consiste na capacidade das ONGs de deslanchar um processo de discussão e conceitual coletiva que podemos considerar um passo importante rumo à construção de um espaço coletivo das ONGs que no Ceará foi denominado informalmente “Rede de Redes”.

### 1.3 Poder público e sociedade civil - atores em campos historicamente opostos

Alguns citados podem talvez elucidar com bastante precisão posturas fundamentais, fruto direto do processo histórico da construção do país e - mantidas as peculiaridades de cada país - do continente, que o cidadão latino-americano tem em relação ao poder público e a relação que este poder público (em particular o poder central) tem em relação com o cidadão. Tais posturas que dizem respeito a questão da cidadania são importantes, considerando que as ONGs como parte da sociedade civil mas com vocação para a intervenção (prática e política) no espaço público estão sujeitas às influências desta relação complicada.

“Para os amigos tudo, para os inimigos a lei”.  
(atribuído a Artur Bernardes, *Presidente do Brasil, 1922-26*)

---

14 no início do II Governo Tasso Jereissati (1995-98) e como um dos pilares do Plano de Desenvolvimento Sustentável do 'Governo das Mudanças' foi concebido e implementado de cima para baixo (top-down approach) um modelo de gestão participativa complexo e amplo. Esta tentativa, embora tenha deixado como legado um número considerável de Conselhos Municipais de Desenvolvimento Sustentável, chegou a ser abandonado depois de pouco tempo. (CORDEIRO, 1998); (KÜSTER, 2000)

“O argentino, ao contrário dos americanos do Norte e de quase todos os europeus, não se identifica com o Estado. Isso pode ser atribuído à circunstância de que, neste país, os governos costumam ser péssimos ou ao fato geral de que o Estado é uma inconcebível abstração (O Estado é impessoal: o argentino só concebe relações pessoais. Por isso, para ele, roubar dinheiro público não é crime. Apenas consta um fato: não o justifico nem desculpo.); a verdade é que o argentino é um indivíduo, não um cidadão.”

(Jorge Luiz Borges, *Buenos Aires, 1946*)

## 1.4 Origens - de onde vêm as ONGs?

Antes de partir para os dados empíricos da realidade no Ceará, vale mencionar a gênese das ONGs neste contexto.

As ONGs no Brasil, referindo à sua versão clássica e politicamente articulada (ABONG e, mais recentemente, o Fórum Social Brasileiro, INTER-REDES etc. são os maiores expoentes) nasceram como forma de organização e com certa identidade própria no período da ditadura militar (64-85), sendo um produto da contradição entre um regime autoritário e fechado (e das reações políticas que este produziu) e de um processo de modernização social e econômica que aconteceu paralelamente. As ONGs, muitas delas oriundas da Igreja Católica discordante do modelo de exclusão social e política, cresceram junto com os Movimentos Sociais (sindicais, urbanos e, de forma mais lenta, rurais) que se formaram contra a ditadura.

Se em nível nacional a FASE, fundada já no início da ditadura, e na década dos anos 80 presente em boa parte das capitais litorâneas de Belém a Porto Alegre (e com diversos escritórios no interior), pode servir de exemplo<sup>15</sup>, no Ceará o ESPLAR (mesmo fundado uma década depois) e o Cetra (neste meados de 2003 comemorando os seus

---

15 A FASE atuava também com uma equipe de intervenção no Ceará de 75-92, contribuindo de forma marcante para a consolidação dos movimentos sociais no estado. Exemplo mais marcante foi o papel decisivo da FASE na construção da Federação de Bairros e Favelas de Fortaleza e um primeiro programa de capacitação de lideranças urbanas em cooperação com o IAB na primeira metade dos anos 80.

20 anos de existência) integram esta mesma geração<sup>16</sup>. Esta história política (e as experiências compartilhadas por seus protagonistas), muitas vezes vinculada aos então movimentos clandestinos de esquerda, marcou profundamente o ideário e a postura das ONGs.

É importante ressaltar que as ONGs constituíram na época um dos poucos espaços, nos quais a atuação política, à margem das regras da ditadura, era possível e que as ONGs serviram de abrigo para muitos militantes políticos de partidos proibidos, perdendo parte da sua força e importância, com o fim da ditadura e a migração destes quadros para a militância política *stricto sensu*<sup>17</sup>.

Se boa parte das ONGs de grande porte e que exercem forte influência na articulação política do setor, são oriundas daquela época (gerando inclusive um certo e inevitável risco de envelhecimento das “cabeças pensantes” e dos próprios pensamentos), surpreende também o crescimento deste campo social nos últimos 15 anos (e mais acentuadamente na década de 90). Recorremos aos dados dos associados da ABONG (ver quadro seguinte) e do projeto DEMO, considerando – ao nosso ver – que a situação no Ceará teve um “boom” ainda mais recente. O autor lembra que na primeira metade dos anos 80 o quadro das ONGs no Ceará era reduzidíssimo, limitando-se a algumas ONGs de grande porte (ESPLAR, FASE, Cetra e entidades da igreja) e outras de natureza mais assistencial no campo da criança (Fundo Cristão para Crianças).

TABELA 2 - ONGs SEGUNDO A DATA DE FUNDAÇÃO  
DE FATO E LEGAL (LANDIM, 1998)

Data de fund.	De fato %	Legal %
1961-1969	7,1%	4,9%
1970-1979	20%	16,8%
1980-1984	18,6%	18,9%
1985-1989	38,6%	44,1%
1990-1994(fev.)	15,7%	15,4%
<b>TOTAL</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>
		BASE=143

16 Conforme Domingos Armani convencionamos hoje chamar de “ONGs de 1ª geração”.

17 Defendemos a tese de que parte da crise de identidade e de sustentabilidade pela qual passam algumas ONGs tradicionais nos anos 90 é reflexo deste legado.



Fonte DEMO 96

## 1.5. ONGs no Brasil – alguns dados quantitativos

Ninguém sabe ao certo quantas ONGs atuam no Brasil. Alguns autores chegam a estimar um número de até 500 mil entidades (Revista Integração/ FGV 2001), enquanto a Rede de Informações do Terceiro Setor (RITS), uma das articulações nacionais mais significantes do Terceiro Setor, trabalha com um número de 250 mil ONGs de toda espécie. A Comunidade Solidária nos traz um número muito concreto: 6.614 entidades registradas, representando menos de 3% do terceiro setor.

Concordamos com Leopoldo COSTA Junior (2000): o que aparece é apenas a ponta do “iceberg”. Também não é conhecido o volume de recursos movimentado pelas ONGs. Acredita-se que em 95 os gastos realizados correspondiam a R\$11,1 bilhões, o equivalente de 1,5% do PIB do mesmo ano. A principal fonte seria o exterior, com aproximadamente 80% dos recursos. Em geral, tratar-se-ia de agências bilaterais ou multilaterais de financiamento ou governos, sobretudo europeus.

Muitas das transações nem passam por órgãos governamentais – são feitas diretamente entre ONGs parceiras, um mecanismo comum que visa evitar a burocracia para liberar os recursos. As transações geralmente são acompanhadas pelo governo, via Banco Central, pois o dinheiro entra no Brasil como doação.

Sobre o número de pessoas que trabalham no Terceiro Setor a RITS as estima em 1,5 milhão (com base nos dados da John Hopkins

University de 95). Dois autores especializados buscam responder algumas perguntas sobre o Terceiro Setor:

- *“Quantas são as organizações da sociedade civil (OSCs) no Brasil? Algo como 250 mil.*
- *“Quantas pessoas elas empregam? Algo como 1,5 milhão.*
- *“O que elas fazem? Uma variedade de coisas de interesse público: assistência social, educação, saúde, esportes e lazer, meio ambiente, geração de emprego e renda, artes e cultura, ciência e tecnologia, comunicação, segurança pública etc*
- *“Quais os tipos mais antigos? Da assistência social, ligada à igreja católica, como os orfanatos criados nos tempos coloniais.*
- *“Quais os tipos mais recentes? As ONGs, que se multiplicaram nos anos 1980, na defesa dos direitos humanos e em projetos de desenvolvimento social. Destacam-se, ainda, as ONGs que defendem os interesses das mulheres, de minorias e do meio ambiente.*
- *“Quais as maiores? As da educação e da saúde, havendo mesmo, neste campo, uma séria discussão sobre os limites entre as que são mesmo sem fins lucrativos e as que já se confundem com empresas lucrativas.*
- *“Quais as que mais crescem? Nos anos 1990, continuam crescendo as de assistência social e as recreativas, mas crescem muito, também, as associações profissionais e as ONGs.*
- *“Como se financiam? De várias maneiras, cobrando taxas ou vendendo produtos, com doações de pessoas e de instituições, com o financiamento de projetos, convênios e contratos com governos, com apoios de fundações e ONGs internacionais.*

Perguntas como estas começam a ser melhor respondidas no Brasil. As pesquisas se multiplicam e as bases de dados são aprimoradas. Estamos longe, contudo, de uma situação satisfatória.”

(OLIVEIRA/FERNANDES, 2000)

Em 1999, entraram cerca de US\$ 511 milhões, como doação de qualquer tipo, desde as que vão para igrejas até as que financiam projetos de ONGs. Há ainda cerca de US\$ 70 milhões ao ano, vindos das agências internacionais de financiamento. O montante de recursos internacionais que chega às ONGs é provavelmente muito

maior. O Banco Mundial estima que 10% dos US\$ 700 milhões que ele destina por ano ao Brasil vão para projetos de ONGs.

Um dos desafios que provém desta nova situação é para o poder público mas também para a sociedade a fiscalização do Terceiro Setor, sem ferir sua liberdade de ação e sem criar uma estrutura que prejudique sua agilidade e simplicidade, suas qualidades principais.

## 2. Quadro das ONGs no Ceará

Recorremos para a nossa análise quantitativa e estrutural do universo das ONGs no Ceará, ao (1) cadastro da ABONG (entidades filiadas e não-filiadas), ao (2) cadastro da ANOTE e ao (3) projeto DEMO, considerando que – ao nosso ver - a situação no Ceará viveu um “boom” ainda mais recente. Outra fonte, porém voltada na direção de uma análise mais qualitativa foi a (4) pesquisa “Análise do potencial da Região Metropolitana de Fortaleza para a estrutura da cooperação do DED”, de autoria de Thomas Rosen e Sandra Magalhães, realizada por encomenda do DED (Serviço Alemão de Cooperação Técnica e Social) em 99.

Descartamos para a nossa análise o FICHÁRIO DAS OBRAS SOCIAIS da Secretaria de Ação Social do Estado (SAS), haja vista a impossibilidade de discernir naquele vasto universo (o cadastro é pré-condição para receber verbas públicas estaduais) as entidades em atividade e com características de ONG. Vale mencionar que o Fichário contempla quase 3000 obras sociais (fevereiro 2001).

Estimamos pelos dados presentes um quadro de aproximadamente **200 – 250 ONGs<sup>18</sup>** no Ceará. Novos mapeamentos/cadastros/censo do “Terceiro Setor” <sup>19</sup>no Ceará, envolvendo as ONGs, estão sendo anunciados pelo GAIS (Grupo de Apoio ao Investimento Social) e pelo Instituto Brasileiro do Terceiro Setor (IBTS), no entanto, em ambos os casos ainda não se dispõe de dados sólidos.

---

<sup>18</sup> A ABONG (Entrevista c/Daniel Raviolo) estima um número de 250 ONGs; nós preferimos trabalhar com uma estimativa mais conservadora.

<sup>19</sup> ainda não há dados confiáveis sobre a extensão do 3º setor no Ceará, mas podemos acreditar num (crescente) peso razoável, quando analisarmos a oferta de cursos acadêmicos e seminários para o setor.

## 2.1. Total e distribuição geográfica das ONGs no Ceará (ABONG 12/2002)

Região	Número	Percentual
Iguatu/Icó/Orós	05	2,35
Cariri	19	8,96
Norte (inc. Ibiapaba)	08	3,77
Baixo Jaguaribe	06	2,83
Maciço de Baturité	04	1,88
Costa Oeste	13	6,13
Costa Leste		
Região Metropolitana (sem Fortaleza)	11	5,18
Outras (Sertão Central, Inhamuns etc.)	11	5,18
Fortaleza	135	63,67
<b>Total</b>	<b>212</b>	<b>99,95</b>

Este quadro serve apenas para dar uma idéia geral da quantidade e da distribuição das ONGs no estado. O peso de Fortaleza e o percentual do Cariri correspondem às nossas experiências. Ficou subrepresentada a Costa Leste que de Icapuí à Cascavel apresenta um número razoável de ONGs, muitas delas ligadas ao gerenciamento costeiro, questões ambientais e turismo. Parece-nos também um pouco subrepresentado o Maciço de Baturité, onde sabemos existir mais ONGs e a Zona Norte. Para melhor pesar estes dados é importante lembrar que as ONGs da capital e do Cariri são (exceto alguns casos) aquelas que têm maior número de colaboradores, melhor estrutura e relações interinstitucionais mais intensas em nível nacional e internacional.

É igualmente importante ressaltar que nesta relação que, à primeira vista, possa parecer muito reduzida, listamos apenas as ONGs, deixando entidades de outro tipo como entidades filantrópicas e movimentos sociais de fora.

Quando nos referimos ao cadastro da ANOTE<sup>20</sup>, encontramos um universo de 54 ONGs (num total de 180 entidades civis cearenses cadastradas), praticamente todas estavam contidas também no cadastro da ABONG.

20 confira no site: <http://www.anote.org.br/>

## 2.2. Os pólos regionais de ONGs no Ceará

### **Cariri:**

Na região do Cariri, composta por 34 municípios, existe um número considerável de ONGs. Um pouco diferente do quadro geral e devido seguramente às características específicas da região que é um pólo regional antigo num “oásis” no meio do sertão Semi-Árido, encontramos um forte peso de ONGs ambientalistas (Proteção das Serras) e do Desenvolvimento Rural com preocupações ambientalistas e de ONGs que lidam com a preservação e evolução da rica cultura regional (que está muito viva ainda). Exemplo desta segunda categoria, buscando desenvolver um trabalho que integra a cultura e um espaço para crianças e adolescentes é a Fundação Casa Grande, de Nova Olinda.

De maneira geral as ONGs da região têm uma estrutura precária e bastante dificuldade para se equilibrar financeiramente, devido à grande distância dos pólos que dão acesso às agências financeiradoras (Fortaleza, Recife).

Ainda não há uma articulação das ONGs da região que consiga ultrapassar mobilizações temporárias e espontâneas.

Os canais de comunicação com Fortaleza são individuais, não existem recursos específicos tanto em Fortaleza como na região para intensificar os contatos existentes.

### **Sobral e Baixo Acaraú**

A região de Sobral e do Baixo Acaraú têm passado por uma série de mudanças políticas nos últimos anos, dos quais a administração PPS/PT na prefeitura de Sobral parece ser uma das mais significativas. No campo das ONGs observamos um processo de crescimento ao longo da última década, mais acentuadamente nos últimos 5 anos.

Em Sobral há um pequeno grupo de ONGs (entre outros, Instituto Carnaúba, CEAT, Cabritas), muitas delas oriundas de trabalhos pastorais e até hoje fortemente vinculadas à Igreja Católica, com atu-

ação nos campos de meio-ambiente e desenvolvimento local/agricultura familiar. Este grupo conta hoje também com o apoio do projeto BNDES/PNUD, que atua desde 1998 (na época como projeto BNB/PNUD) na região (hoje em Massapé, Meruoca, Santana do Acaraú e Sobral), interferindo com a atuação de duas empresas de consultoria/assessoria 'SETA' e 'CAPACITE' (em cooperação com as prefeituras e sindicatos).

Um outro pólo de ONGs tem se consolidado (de forma genuinamente local) a partir dos Movimentos Sociais na Fundação ACOOD. Neste grupo não há técnicos contratados em tempo integral. Os profissionais são contratados como prestadores de serviço para projetos específicos. Os objetivos deste grupo que hoje ainda agrupa a ACREDITE (Microcrédito e Assessoria) e a CREDNORTE (Cooperativa de Crédito) com uma rede de agentes de desenvolvimento local nos municípios vizinhos se assemelham aos do primeiro pólo. Porém, divergências políticas e metodológicas atrapalham a cooperação e uma articulação regional. As ONGs da região (exceto a CÁRITAS que não é uma ONG *"stricto sensu"*) não participam regularmente dos Fóruns e das articulações/redes em Fortaleza, embora a distância seja bem menor.

### **Outros pólos no interior**

Há, evidentemente, outros pólos de atuação de ONGs no estado, no qual podemos mencionar o Litoral Leste, com foco em Beberibe, Aracati/Canoa Quebrada, Icapuí (áreas sob forte pressão do turismo de massas e com problemas ambientais graves), o Sertão Central (Quixadá, Quixeramobim, Canindé), a região de Iguatu e a região do Jaguaribe, sem entretanto oferecer dados ou visibilidade que justificassem uma reversão da lógica "quanto mais urbano, mais ONGs encontramos".

## 2.3. Distribuição das ONGs por setores de atuação (ABONG 12/2002)

Setor	Número	Percentual
Criança e Adolescente	41	19,33
Trabalho e Renda	07	3,30
Defesa do Meio Ambiente	09	4,24
Agricultura Familiar e Pesca (DL Rural)	07	3,30
Desenvolvimento Urbano	02	0,94
Protagonismo Juvenil	08	3,77
Sociedades Beneficentes e de Apoio à Família	42	19,81
Atividades Culturais, Educação Popular e Defesa de Direitos Humanos (Advocacy)	29 (incluindo 04 MEBs)	13,67
Portadores de Necessidades Especiais	18 (13 APAEs)	8,49
Gênero	02	0,94
Saúde e Segurança Alimentar (incluindo GRAP, GAPA etc.)	11	5,19
Multisetorial	02	0,94
Não identificadas	34	16,03
Total	212	99,95

Cada entidade está classificada em apenas uma categoria. Nos casos das entidades que atuam em diversos setores, sem ter uma prioridade nítida, optamos pela caracterização multisetorial. Trata-se nestes poucos casos, em geral, de entidades maiores que atuam nos setores de maior peso.

Uma primeira análise deixa evidente que as **ONGs de cunho mais assistencialista ou de auto-ajuda** formam o contingente maior neste universo. Em alguns casos pode-se duvidar, se estas entidades são ONGs no sentido da definição que desenvolvemos para a nossa abordagem.

Juntando as entidades que atuam na área de **Criança e Adolescente** (em geral nas áreas de saúde/segurança alimentar e educação), as sociedades benficiantes ou de apoio à família (muitas vezes entidades comunitárias de auto-ajuda) e as entidades envolvidas com portadores de necessidades especiais<sup>21</sup>, observamos que são 101 entidades ou quase metade (47,64%) das entidades cadastradas. Se levarmos em consideração o grande número de entidades não identificadas (34/

21 Neste grupo encontramos 13 APAEs, Associação de Pais e Amigos de Pessoas Especiais, organizadas em diversos municípios do Ceará

16,03%), que na sua maioria deveriam se encaixar na mesma categoria, podemos concluir que quase **dois terços das ONGs no Ceará são de cunho assistencialista e/ou de auto-ajuda comunitária com pouca especialização setorial**. O universo delas é a comunidade, a melhoria das condições de vida o seu objetivo principal.

Na realidade, acreditamos que este tipo de ONG, muitas vezes na forma de Organização Comunitária (Associação, Sociedade, Conselho etc.), é muito mais freqüente do que o número aqui apresentado, levando em conta os esforços do Governo do Estado de fomentar a criação destas entidades<sup>22</sup>.

Retomando os resultados de uma pesquisa que realizamos em 2001 e na qual usamos os dados do Fichário Geral de Obras Sociais da Secretaria de Trabalho e Ação Social do Estado<sup>23</sup>, podemos afirmar que boa parte das entidades não-governamentais que em algum momento buscaram parcerias com o poder público (o cadastro cumulativo do Fichário contou naquele momento com quase 3000 entidades) são entidades de auto-ajuda e benficiantes (e nem sempre fica claro quem é o beneficiado).

No terço restante encontramos uma boa variedade setorial entre as organizações que, de certa forma, perseguem a defesa da cidadania como um dos seus objetivos principais.

O maior grupo são as entidades que atuam no campo da **Educação Popular e Cidadania** (atividade típica das ONGs “clássicas”), muitas vezes vinculadas a atividades na área de comunicação e manifestações culturais. Classificamos aqui também as entidades que prestam serviços jurídicos, educativos e de mobilização da mídia na **defesa dos direitos humanos**, um grupo que no total representa 13,67% do universo cadastrado.

O setor de saúde, no qual incluímos entre **entidades ligadas às políticas públicas de saúde, também entidades ligadas a segurança alimentar e as entidades afirmativas do universo GLS**, estas últimas por sua atuação na prevenção de AIDS e DSTs, conta com 11 entidades (5,19%).

---

22 Associações Comunitárias foram fomentadas principalmente no âmbito do Projeto São José que condicionou a realização de obras à sua presença.

23 Fichário Geral de Obras Sociais, SAS, Fortaleza-CE, 2001

As ONGs que promovem ações no campo do **protagonismo juvenil** (08/3,77%) e as entidades ambientais (09/4,24%) já representam setores menores.

No caso do protagonismo juvenil podemos registrar dois exemplos de ONGs que queremos classificar de “Nova Geração”. Como proposta inovadora mencionamos a experiência de Comunicação e Cultura, não apenas pela proposta temática, mas também como exemplo de uma ONG que, preservando os princípios da autonomia e postura crítica em relação ao poder público, abriu novos espaços de parceria com os poderes estaduais e municipais (extrapolando a tradicional postura anti-parceria) e, ao mesmo tempo, construiu um leque de parcerias na esfera privada (Instituto C&A, Fundação ABRINQ, Instituto Airton Senna), integrando-se assim ao novo cenário de um “Terceiro Setor” (embora não aprovando esta denominação e os conceitos nele embutidos) como ator próprio.

As entidades ligadas à questão de **geração de trabalho e renda**, muitas delas defendendo os princípios da **(Sócio) Economia Solidária** (07), representam apenas 3,3% do total, muito embora esta seja também uma atividade de muitas das Associações Comunitárias e outras entidades de auto-ajuda. Pela nossa própria convivência com este setor, podemos afirmar que esta é uma das áreas que contou com o maior crescimento de ONGs nos últimos anos, devido não apenas às necessidades de desenvolver novas formas de sobrevivência em consequência da situação econômica do país, mas também pela disponibilidade de recursos públicos para projetos neste campo (microcrédito, qualificação profissional etc.).

A Rede Cearense de Socioeconomia Solidária (RCSES) que hoje representa uma consolidação institucional de uma longa “caminhada” de projetos econômicos alternativos, muitos deles nascidos com apoio da Igreja Católica, já conta com 15 entidades, mas está em processo de crescimento e de gradativa integração dos próprios agentes desta outra economia. Podemos mencionar o Banco Palmas e a FUNDESOL como duas experiências conhecidas deste setor.

Enfim, classificamos as entidades ligadas de forma específica a questão do **Desenvolvimento Urbano** (incluindo questões da habitação social etc.) e à promoção do tema gênero cada uma com duas entidades

(< 1%). Na questão de gênero, um tema que começou a ocupar espaço no mundo das ONGs apenas nos últimos anos, reconhecemos que se trata de uma questão transversal que hoje está sendo integrada em boa parte das ONGs, não havendo espaço e demanda por um número maior de entidades especializadas. No caso do tema “Desenvolvimento Urbano” encontramos uma das ONGs tradicionais e muito conhecidas no Estado, cujo nome “Cearah Periferia” é fortemente identificado com o tema, reduzindo o espaço para outras instituições, haja visto que o tema exige um grau de especialização profissional maior.

Fechamos esta classificação com duas entidades que têm uma característica de atuação **multisetorial**, a Visão Mundial e a Diaconia, representando apenas < 1% do universo aqui captado. Tanto a Visão Mundial como a Diaconia estão ligadas (em relações diferentes) às “igrejas protestânticas”, atuando na linha de apoio à família num contexto comunitário e numa abordagem multidisciplinar em vários lugares do Ceará. De certa forma eles correspondem no lado das igrejas protestantes ao trabalho que a Igreja Católica desenvolve através das diversas pastorais sociais (destaque para a Pastoral da Criança) e pela CÁRITAS. As entidades que fazem parte da estrutura das igrejas não constam do cadastro das ONGs.

Quando comparamos estes nossos dados com outras pesquisas realizadas junto às filiadas da ABONG e pelo projeto DEMO podemos observar que os campos de atuação são bastante semelhantes.

Na pesquisa do DEMO lidera o grupo das ONGs que atuam na defesa de crianças e adolescentes, seguidos pelas que apóiam processos de desenvolvimento rural e ecologia e meio ambiente. As ONGs que atuam mais diretamente na questão da educação popular e cidadania constituem um grupo do mesmo tamanho. Os setores mais específicos como moradia/desenvolvimento urbano e pequena produção urbana (hoje economia solidária) são compostos de um número menor de ONGs. O que merece destaque é o número considerável de ONGs que atuam diretamente na questão da mulher/gênero (10%) e de ONGs que lidam com a questão das etnias (5%), ambos campos de atuação subrepresentados na pesquisa cearense. Se para isso em parte a realidade cearense deve ter contribuído, o foco da

pesquisa DEMO e as prioridades da época certamente também deram a sua contribuição.

Na pesquisa da ABONG tanto o universo dos pesquisados (filiadas à ABONG, portanto já com uma identidade mais definida) como as categorias de classificação usadas, diferem das outras duas análises, mas permitem concluir que o campo de atuação de maior peso é o que chamamos de “educação popular e cidadania”, enquanto nos públicos com os quais se trabalha, o universo ‘criança e adolescente’ ocupa igualmente às outras fontes o primeiro lugar, seguido pelos movimentos sociais urbanos.

## 2.4. As articulações e redes das ONGs no Ceará

### 2.4.1 Visão geral

O processo de crescimento quantitativo e, se levarmos em conta a maior diversificação das propostas e um maior reconhecimento pela sociedade, qualitativo, é acompanhado de uma crescente articulação das entidades na Região Metropolitana de Fortaleza (RMF) e no Estado e de uma auto-compreensão do terceiro setor como ator próprio no cenário do desenvolvimento do Ceará, superando os papéis de “tapa buraco” na área social ou de mero apoiador dos Movimentos Sociais e Políticos<sup>24</sup>.

Nós últimos 5 anos, e particularmente a partir do ano 2000, várias articulações das ONGs (e/ou do Terceiro Setor mais amplo) encontram-se em curso:

- Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais (ABONG) – Ceará (1992)
- Comissão de Defesa do Direito à Educação
- Fórum Cearense de Enfrentamento da Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes
- Fórum Cearense do Meio Ambiente

---

24 sem falar das entidades “pilantrópicas” ou meramente eleitoreiras que existem em grande quantidade, estimuladas não raramente por uma política de incentivos do próprio poder público.

25 O Fórum Cearense pela Vida no Semi-Arido é também a representação estadual da ASA (Articulação no Semi-Arido), atuante em todos os estados do polígono da seca.

- Fórum Cearense pela Vida no Semi-Árido<sup>25</sup>
  - Fórum Estadual pela Erradicação do Trabalho Infantil
  - Fórum Estadual Lixo e Cidadania
  - Fórum de Mulheres Cearenses
  - Fórum de ONGs/Aids do Ceará
  - Fórum Permanente das ONGs de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente – Ceará
  - Movimento Nacional de Direitos Humanos – Ceará
  - Núcleo de Habitação e Meio-Ambiente (2001)
  - Rede Cearense de Sócioeconomia Solidária (2000)
- (Este bloco assinou o documento “Prioridade Total para a Inclusão Social”).
- Fórum Regional Ceará DED & Parceiros (2000)
  - Rede de Jovens do Nordeste (2002) (<http://www.obj.org.br/revistaobj/artigos/protagonismo.htm> )
  - Fórum do Terceiro Setor (representa as entidades do Terceiro Setor sem proposta de ONG, encontra-se desarticulado, tentativa de rearticulação)
  - Fórum O POVO/EDISCA/POMMAR (2000)
- para apenas citar as mais expressivas.

A listagem, que não postula ser completa, mostra que a capacidade de articulação e aglutinação das ONGs tem evoluído nos últimos anos, principalmente quando consideramos que boa parte destas articulações e redes desenvolvem um trabalho contínuo e de certa forma compartilhado. É interessante observar que este quadro tem avançado muito, quando observamos que em dezembro de 99, Rosen/Magalhães ainda estão concluindo “não existe, na RMF, uma ‘cultura viva’ de redes ou fóruns com um caráter integrador que reúna regularmente as ONGs.”<sup>26</sup>

O próximo passo, e que já foi iniciado no processo da elaboração do documento sobre “Inclusão Social”, é a construção de uma articulação “Rede de Redes”, um novo modelo de articulação política das ONGs em cooperação com a ABONG que busca somar sem necessariamente criar novas estruturas formalizadas.

---

26 Rosen/Magalhães 99, p 56

## INTER-REDES

– um novo espaço de articulação da sociedade civil organizada

Em nível nacional esta articulação chama-se **Inter-Redes** e tem atuação significativa desde a preparação do III Fórum Social Mundial no início de 2003.

*“Dentre tantos fatos, foi também de grande significado a formação de um espaço de reflexão e de articulação, cuja secretaria está centrada na ABONG: o Inter-Redes, locus destinado à reunião de redes e fóruns de organizações da sociedade civil brasileira, que atuam em múltiplas áreas, de diversas formas, para o fortalecimento da esfera pública, a promoção de direitos e a proposição de políticas. (ABONG, site 08/2003)”.*

A importância deste espaço no novo cenário político do país chegou a um novo patamar, quando ABONG e Inter-Redes foram convidadas pela Secretaria Geral da República para estruturar o diálogo com a sociedade civil:

*“Em reunião realizada em 2 de maio, a Inter-Redes decidiu aceitar o convite da Secretaria Geral (SG) da Presidência da República e assumiu o compromisso de liderar, com a ABONG, o processo de organização e de realização, com a sociedade civil organizada, dos debates estaduais do Plano Plurianual - PPA 2004-2007..... A SG denominou este segmento do processo de construção do PPA, que será coordenado pela Inter-Redes/Abong, de Plano Brasil de todos - Fórum de Desenvolvimento, Participação e Inclusão.” (ibid)*

O realção a seguir mostra também que praticamente todas as articulações são de caráter (mono)temático, cabendo à ABONG como exceção principal uma caracterização universal, representando os interesses das ONGs como atores próprios, independente do tema que focalizam no seu trabalho. Outra exceção é o Fórum Regional DED & Parceiros, articulando ONGs não pelo campo de trabalho (que são os mais variados) mas sim pelo vínculo com uma agência da coopera-

ção bilateral alemã, focalizando a discussão em torno da proposta e do trabalho desta entidade. As articulações/fóruns/redes correspondem aos principais campos de atuação das ONGs no Ceará como listamos a seguir:

## REDES E FÓRUNS DE ONGs

### **Fórum Permanente das ONGs de Defesa do Direito da Criança e do Adolescente – Ceará (DCA) - *Contato:* Diaconia**

*Objetivo:* Atuar na defesa e promoção dos direitos da criança e adolescentes acima de distinções religiosas, étnicas, ideológicas, partidárias, sexuais ou de nacionalidade. O fórum é composto por 45 entidades, entre ONGs, movimentos sociais (federação de bairros e favelas) e movimentos ligados à pastoral.

### **Fórum ONGs/Aids – *Contato:* Grupo de Resistência Asa Branca – GRAB**

*Objetivo:* Articular o trabalho das ONGs que realizam trabalhos na questão da AIDS e, com isso, fortalecer o movimento civil na luta contra a Aids. O fórum agrupa 23 entidades: ONGs, Redes e movimento ligado à pastoral.

### **Fórum Cearense de Enfrentamento da Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes- *Contato:* CEDECA**

*Objetivo:* monitorar a implementação do plano estadual de enfrentamento à violência sexual contra crianças e adolescentes. Para isso, reúne 63 entidades entre ONGs, organizações governamentais, pastorais ligadas à Igreja Católica e evangélica e movimentos sociais.

### **Fórum de Mulheres Cearenses - *Contato:* Núcleo de Ação e Valorização da Espécie Humana – NAVE**

*Objetivo:* melhorar a condição feminina no Estado do Ceará, assim como eliminar todas as formas de violência contra a mulher, seja ela de forma física, psicológica ou simbólica. O fórum agrupa 20 entida-

des entre ONGs, organização governamental (Conselho Cearense dos Direitos da Mulher) e movimentos sociais.

**Fórum Cearense pela Vida no Semi-Árido- *Contato:* ESPLAR**

*Objetivo:* Reflexão, discussão e proposição de alternativas sustentáveis e de políticas viáveis, acessíveis à população que vive no Semi-Árido. Aproximadamente 50 instituições participam do fórum: Movimentos sociais, pastorais ligadas a igreja e ONGs.

**Fórum da Zona Costeira - *Contato:* Terramar**

*Objetivo:* Monitoramento das políticas públicas no Estado do Ceará e sua influência nas comunidades costeiras. O fórum agrupa 12 entidades entre ONGs e movimentos sociais (incluindo pastorais).

**Rede Cearense de Sócioeconomia Solidária – *Contato:* João Alemanão**

*Objetivos:* promover e apoiar experiências de Sócioeconomia Solidária no CE, contribuindo para a criação de grupos/projetos e redes regionais e para projetos de capacitação e difusão da discussão sobre uma outra economia. Influenciar nas políticas públicas para direcioná-las no rumo da Economia Solidária. A RCSES é composta de 15 ONGs.

**Rede Abelha Ceará - *Contato:* ESPLAR/ Cáritas Regional**

*Objetivo:* Fortalecer os criadores(as) de abelha no Ceará facilitando a produção e comercialização dos produtos das unidades familiares e grupos comunitários. Possui 17 grupos filiados entre ONGs, movimentos sociais e movimentos ligados à pastoral (Cáritas).

**Núcleo de Habitação e Meio-Ambiente - *Contato:* CEARAH PERIFERIA**

*Objetivo:* O Núcleo tem a intenção de integrar os mais diversos setores da sociedade civil para a promoção de ações no campo da habitação e do meio ambiente. São 10 entidades que participam do Núcleo, entre ONGs e movimentos populares. Coordenação executiva: Federação de Bairros e Favelas, CEARAH Periferia, Escritório de Direitos

Humanos e Assessoria Jurídica Popular Frei Tito de Alencar, Cáritas Arquidiocesana e Oficina do Futuro - ecologia comunitária.

**Fórum Cearense do Meio Ambiente** - *Contato:* Instituto Terrazul  
*Objetivo:* Promover o debate sobre a degradação ambiental no Ceará, omissão dos órgãos públicos e falência do Conselho Estadual do Meio Ambiente. O Fórum não possui cadastro oficial e agrupa aproximadamente 100 entidades, entre ONGs, movimentos sociais, movimento ligado à igreja (pastoral dos pescadores). Não agrupa organizações governamentais: fórum da sociedade civil.

**Comissão de Defesa do Direito da Educação** - *Contato:* CEDECA  
*Objetivos:* Universalização do acesso a escola e igualdade nas condições para permanência da escola de qualidade social. Garantir a defesa da educação de qualidade como direito da população e obrigação do dever público. A comissão é composta por 22 entidades entre: universidades, entidades de classe, movimentos populares, ONGs e organizações governamentais que têm como função o controle de políticas públicas.

**Fórum Estadual Lixo e Cidadania** - *Contato:* Associação Brasileira de Engenharia Sanitária- ABES

*Objetivo:* Lutar por melhores condições de trabalho para os catadores de lixo, defesa do meio ambiente, sensibilização da sociedade para a coleta seletiva do lixo e não discriminação dos catadores de lixo e suas famílias. O fórum é composto por 60 entidades, entre ONGs, movimentos sociais (associação dos catadores). Os movimentos ligados a pastoral são considerados ONGs.

**Fórum Estadual pela Erradicação do Trabalho Infantil** - *Contato:* Delegacia Regional do Trabalho - DRT

*Objetivo:* Combater o trabalho infantil no estado do Ceará através de denúncias e divulgação. O Fórum tem 65 entidades inscritas entre ONGs, organizações governamentais, movimentos sociais e movimentos ligados à pastoral. A coordenação é composta por 2 organizações governamentais (DRT e SETAS) e duas organizações não go-

Hans-Jürgen Fiege ONGs no Ceará – quem são, o que fazem, quais são os seus desafios?

vernamentais (Conselho Regional de Serviço Social e Associação Curumim - 263.2172 *Email: Isabel.drtce@mte.gov.br*

**Rede Cearense de Políticas Públicas** - *Contato:* Instituto de Revitalização para o Trabalho – IRT

*Objetivos:* fortalecimento da ação dos movimentos sociais para intervenção nas políticas públicas; fiscalização e controle social das políticas públicas; formação dos movimentos sociais para intervenção nas políticas públicas. Participam ONGs e movimentos ligados à pastoral (Cáritas Regional). A rede é recente e está aberta a participação social. Fazem parte da coordenação: Visão Mundial (251-1331) Obra Kolping (292-1289) e IRT.

**Comitê SOS Tortura Cearense** - *Contato:* Centro de Defesa da Vida - Arquidiocese de Fortaleza:

*Objetivo:* Averiguar as alegações de torturas no Ceará vindas de Brasília e encaminhar para órgãos responsáveis como corregedoria e Secretaria de Segurança Pública. O fórum agrupa 12 entidades entre ONGs, organizações governamentais, movimentos sociais e ligados à pastoral.

**Rede de Jovens Cearenses** - *Contato:* Instituto Juventude Contemporânea – IJC

*Objetivo:* articulação de organizações e movimentos juvenis para participação de políticas públicas. São 15 entidades filiadas, entre organizações governamentais, ONGs, movimentos pastorais e movimentos como federação dos trabalhadores rurais.

Fonte: ABONG – CEARÁ, 2002

## 2.4.2 Exemplos

### 2.4.2.1 ABONG Ceará

A ABONG, por seu caráter supra-temático, o seu respaldo nacional e o seu histórico (fundada como entidade representativa das ONGs no Brasil já em 91<sup>27</sup>) da primeira entidade representativa das ONGs

---

<sup>27</sup> para maiores informações sobre a ABONG Nacional: <http://www.abong.org.br>

no Brasil merece destaque especial. No caso do Ceará trata-se da “revitalização” do Regional Nordeste III (CE/RN/PI), e mais especificamente, de assumir uma postura politicamente mais acentuada (CPI FUNDEF, Observatório do Judiciário etc.) e se posicionando como um dos referenciais no campo não-governamental efervescente. Vale lembrar que a ABONG no Ceará congrega tanto as maiores ONGs tradicionais (p. ex. ESPLAR, Cetra) intermediárias da pós-ditadura, como CEARAH Periferia, assim como entidades significantes que surgiram durante a última década (p.ex. EDISCA, Comunicação e Cultura, TERRAMAR etc.).

Como mencionamos na primeira parte do nosso texto cabe à ABONG o mérito de ter articulado a iniciativa das ONGs cearenses em prol da inclusão social.

Ao mesmo tempo, que a ABONG no Ceará assume um papel cada vez mais visível (Campanha contra o Encontro Anual do BID em Fortaleza 2002, Políticas Públicas Alternativas etc.) encaminha-se também um processo de aprimoramento administrativo-organizacional das entidades filiadas (Plano de Desenvolvimento Institucional) e uma discussão aberta sobre o papel e a identidade das ONGs.

A ABONG conta atualmente com 17 filiadas no Ceará e está em processo de ampliação do quadro das entidades associadas através de indicações dos membros atuais e um convite à filiação. Este processo visa particularmente as entidades no interior do estado, onde praticamente não há filiadas, refletindo menos o grau de organização da sociedade civil no interior do que a distância (além de geográfica também de cultura organizacional) que separa estes dois mundos.

A ABONG Ceará tem reuniões mensais, edita um Jornal semestral<sup>28</sup>, promove seminários e programas de capacitação além das suas interferências no espaço público e político. Em cooperação com o DED, ela conseguiu estruturar uma secretaria que providencia apoio de comunicação (malas diretas, lembretes, acompanhamento de eventos, etc) à ABONG e aos Fóruns e Redes da Sociedade Civil.

#### **2.4.3 Rede Cearense de Sócioeconomia Solidária (RCSES)**

Como exemplo de uma das articulações mais recentes (e aproveitando a experiência de convivência do autor) podemos mencionar a

---

28 Jornal das ONGs, números 01-05/2003

Rede Cearense de Sócioeconomia Solidária (RCSES), criada (na época ainda como Fórum da Sócioeconomia Solidária) em abril de 2000. O objetivo das entidades é a busca ativa e prática por uma outra economia (no contexto de um outro mundo), estimulando e realizando experiências de produção e comércio solidárias e justas como modelo alternativo ao capitalismo selvagem presente. A RCSES quer evoluir na direção de uma rede de relações econômicas-solidárias entre os seus componentes, além de usar o seu poder coletivo para influenciar nas políticas públicas.

A Economia Solidária é hoje uma das poucas alternativas que se contrapõe ao reinado do desemprego, desespero e informalidade (esta última como estratégia de sobrevivência). A RCSES congrega hoje numa estrutura aberta e “leve” (ela conta apenas com um “animador”, que serve de contato e como articulador da cooperação entre as filiadas e de porta-voz da rede quando ela quer se articular como coletivo) entre 10-15 entidades (existe uma certa sazonalidade) que, ao contrário de alguns fóruns e outras articulações meramente políticas, desenvolve ações e projetos em conjunto, com ênfase na área de comercialização (feiras solidárias) e de capacitação e difusão das suas idéias. A RCSES consegue, pelo menos pontualmente, promover a integração entre o interior (grupos de produtores do campo) e a capital (prosumidores).

A (Sócio)Economia Solidária passou desde a vitória de Lula por um processo de acelerada valorização política, culminando com a criação de uma Secretaria Nacional de Economia Solidária no Ministério de Trabalho e Emprego, e ocupado pelo professor Paul Singer, e a construção do Fórum Nacional de Economia Solidária. Esta nova inserção no campo das Políticas Públicas demanda também novas competências e organização institucional do setor, além de um processo urgente de aprimoramento conceitual e prático. Este desafio vale também para a RCSES que começa a buscar respostas para atuar nesta nova realidade.

#### **2.4.4 Fórum Cearense pela Vida no Semi-Árido**

O Fórum (que já existe há 10 anos) é uma outra experiência importante que conta com a participação de aproximadamente 50 organizações, entre ONGs, Sindicatos, Movimentos Sociais e Coope-

rativas. O objetivo é desenvolver, difundir e viabilizar alternativas para a vida no Semi-Árido cearense e influenciar na formulação de políticas públicas neste sentido.

O Fórum integra, como braço cearense, a ASA (Articulação no Semi-Árido), uma rede de entidades que foi constituída mais recentemente com a mesma perspectiva no Nordeste. No Ceará, o trabalho do Fórum gira hoje em torno de dois projetos estratégicos: P1MC (Programa de 1 Milhão de Cisternas) e o Projeto Dom Helder. As demandas de articulação em torno destes projetos ajudaram a criar e efetivar uma estrutura regional, composta de 09 fóruns regionais, cujos representantes se encontram mensalmente com a direção ampliada do Fórum desde o fim de 2002. Os eixos centrais desta integração campo-cidade são a Cáritas Regional e a FETRAECE que dispõem de estruturas regionais e descentralizadas.

Estes três exemplos, que poderiam ser completados no caso das outras articulações, ilustram que o poder de coesão e atuação coletiva das ONGs está crescendo.

Entretanto, mesmo dando o devido destaque em nossa abordagem aos consideráveis avanços que foram conquistados ao longo dos últimos anos, assumimos (ainda) para a realidade cearense de 2003 uma observação que Jorge Eduardo Durão, ex-presidente da ABONG e diretor executivo da FASE fez sobre a realidade nacional em 95: *“No Brasil, existe ainda uma evidente falta de densidade desse tecido de ONGs, com muitas ONGs pequenas e frágeis, má distribuição regional e poucas ONGs grandes, entre outros fatores da insuficiente consolidação institucional deste segmento da sociedade civil brasileira.”* (DURÃO, 95)

### 3.Olhando para dentro das ONGs (a estrutura, as finanças, as pessoas)

A base de dados a respeito da realidade interna das ONGs cearenses é ainda mais reduzida quando a comparamos com as informações sobre os campos de atuação. Isto deve-se principalmente ao fato que são pouquíssimas as ONGs que publicam relatórios anuais (incluindo um balanço do ano)<sup>29</sup> e fora disso não há dados consolidados

disponíveis. A maioria das ONGs não tem hábito de elaborar e publicar relatórios para o público. Tais documentos são elaborados, geralmente como relatório de projeto, como uma “prestação de contas” para a agência financiadora e se limitam às informações que a respectiva agência solicita.

Podemos distinguir 3 aspectos principais:

- a) movimentação financeira (orçamento, despesas efetivadas);
- b) recursos humanos (número, função, faixa salarial, qualificação);
- c) constituição jurídica e vida institucional.

Dados válidos de fonte primária (através de relatórios publicados ou entrevistas) nós temos apenas de um ‘punhado’ de ONGs no Ceará que mesmo assim podem nos dar alguns indicadores sobre a estrutura administrativa-organizacional das entidades. Além disso, dispomos de dados da pesquisa do Projeto DEMO e de alguns dados de pesquisas nacionais<sup>30</sup>, muito embora estes dados não possam ser extrapolados de forma linear. O projeto DEMO, uma parceria entre o Deutscher Entwicklungsdienst - DED (Serviço Alemão de Cooperação Técnica e Social) e a ABONG analisou e assessorou as ONGs no Nordeste<sup>31</sup> em meados dos anos 90. Em 95 foi realizada uma pesquisa detalhada com 100 ONGs, cujos resultados ainda podem servir de referencial. Outra fonte, um pouco mais atual, mas limitada no espaço geográfico/temático é o do NEAD, departamento do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), que tem cadastrado ONGs ligadas ao Desenvolvimento Rural.

### 3.1 Movimentação financeira

A pesquisa DEMO classificou a movimentação financeira das ONGs pelo orçamento anual em 3 categorias:

---

29 Para ilustrar esta postura o autor lembra de uma discussão na Assembleia Geral da ABONG em novembro de 98, quando uma proposta da diretoria que obrigaria as entidades filiadas de publicar relatórios anuais públicos foi fortemente rechaçada por boa parte das ONGs presentes que estavam preocupadas em “não entregar o ouro ao bandido”

30 John Hopkins University – Non Profit Sector

31 o universo pesquisado pelo DEMO contou com apenas 8 ONGs do Ceará, 5 da capital e 3 do interior, um peso pequeno comparado com Pernambuco com 53 entidades.

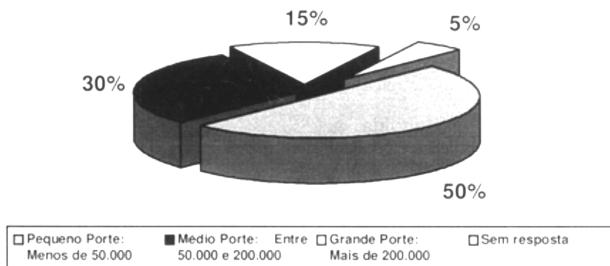
- Pequeno porte (< R\$ 50.000)
- Médio porte (R\$ 50.000 – 200.000)
- Grande Porte (> R\$ 200.000)

Muito embora, estes dados tenham sido levantados em 95, podemos usar as mesmas categorias, lembrando que a inflação e o aumento dos salários não sofreram alterações extraordinárias no período. Pela desvalorização do Real em relação ao US\$ no início de 99 e no segundo semestre de 2002 houve ganhos temporários adicionais no caso daquelas ONGs com convênios internacionais em US\$ e sem cláusula de compensação cambial.

Não dispomos de dados sobre a movimentação financeira total pelas ONGs no Ceará, até porque assuntos financeiros em muitas ONGs ainda são tratadas como segredo de casa (e não raramente da diretoria). A prática de publicar um balancete anual ainda não é muito generalizada.

GRÁFICO 13:

ONGs, POR ORÇAMENTO EM 1995



Fonte: ABONG 6, 99

Pela mesma pesquisa sabemos que as ONGs de pequeno porte que predominaram quantitativamente o mundo das ONGs no início da década (60%), seguidas pelas de médio porte (16,92%) e de grande porte (12,31%) tem no meio da década uma proporção reduzida (47,69%), enquanto as ONGs de médio porte (27,69%) e de grande porte (23,08%) aumentaram o seu peso.

Em termos financeiros não resta dúvida que as ONGs de grande porte são responsáveis pela maior movimentação financeira e, em consequência, também pelo maior número de empregos (permanentes e temporários) no setor. Esta tendência se mantém até hoje, até pelo fato, e aí antecipamos algumas informações do capítulo posterior, de que apenas as ONGs maiores podem gerar empregos e outros postos de trabalho formais (estágios, bolsas, prestação de serviços etc.), dispendo de estrutura jurídica-institucional para tal.

As pequenas ONGs muitas vezes atuam na base de voluntários, membros da família e amigos, sem recursos financeiros suficientes e situação institucional que permitiria a contratação de pessoas.

Das informações diretas que dispomos dos nossos interlocutores aqui no Ceará podemos concluir que esta situação não é muito diferente no quadro atual das ONGs cearenses. De fato, o quadro de ONGs bem estruturadas (de médio e grande porte) parece menor (quando comparado com Pernambuco) e o número de pequenas ONGs aumentou consideravelmente nos últimos anos, possivelmente revertendo a tendência descrita.

São poucas as entidades que contam com recursos orçamentários superando a faixa de R\$ 200.000, e muito menos ainda que ultrapassam a faixa de R\$ 500.000, todas elas concentradas na capital.

A título de ilustração tanto dos volumes movimentados como também de uma boa prática de transparência financeira (estes balancetes encontramos nos sites das referidas ONGs) queremos mencionar 3 exemplos, um do Ceará e dois de ONGs de atuação nacional e projeção internacional:

- Comunicação e Cultura (uma das grandes ONGs no Ceará): Orçamento 2002 = aprox. R\$ 1.000.000,00
- IBASE: Orçamento 2002 = aprox. R\$ 3.300.000
- FASE: Orçamento 2001/2002 (ano contábil) = aprox. R\$ 9.800.000,00

De maneira geral reduziram-se as possibilidades de captação de recursos internacionais (em Fortaleza pela pouca presença de ONGs Internacionais de forma mais acentuada ainda) que sustentam a maior parte da receita total das ONGs. Esta situação, sem perspectiva à vista, tem várias causas:

- A crise econômica nos países europeus (que providenciam a maior parte destes recursos) e a redução de recursos públicos e do público para as agências financeiras
- A ampliação dos países-parceiros de cooperação com a “queda do muro” e demanda nova dos países do Leste Europeu sem que o volume de recursos tenha aumentado
- O aumento de ONGs requerentes de apoio financeiro
- A crescente crise de legitimidade para o financiamento de projetos no Brasil (país “rico e democrático”). Espera-se maior proporção de recursos nacionais
- Parte dos recursos “busca” parceiros oficiais no âmbito da ONU e em programas governamentais de “confiança” (exemplo FOME ZERO).<sup>32</sup>

Esta situação já está criando um quadro de orçamentos mais apertados e uma grande dificuldade para ONGs novas, haja vista que os recursos disponíveis estão muitas vezes comprometidos com ONGs conhecidas.

### 3.2 Recursos humanos nas ONGs

As pessoas que atuam nas ONGs podemos classificar conforme seu vínculo empregatício em 4 categorias básicas:

- técnicos contratados com carteira assinada,
- estagiários e bolsistas,
- prestadores de serviço e
- voluntários (geralmente de forma esporádica para determinadas ações).

Não temos informações sobre o número de pessoas empregadas pelas ONGs no Ceará, sabemos apenas (entrevistas) que as ONGs de grande porte empregam, nos termos acima mencionados, entre 15 – 40 pessoas. Comunicação e Cultura, por exemplo, atua com 42 pessoas, entre eles 16 estagiários/bolsistas, incluindo o pessoal da Gráfi-

---

<sup>32</sup> Compare F. Rossetti (TV Futura), [http://www.uol.com.br/aprendiz/n\\_colunas/f\\_rossetti/id100403.htm](http://www.uol.com.br/aprendiz/n_colunas/f_rossetti/id100403.htm)

ca da ONG; o ESPLAR tem um quadro de aproximadamente 25 pessoas, o Cetra de 15 pessoas, contando com um percentual de estagiários de 10%.

A maioria (quase totalidade) das pessoas que trabalham como técnico (contratado) tem curso superior completo. Nas funções administrativas e de apoio encontram-se além de poucos administradores muitas pessoas com formação de nível médio ou também com formação incompleta.

O nível salarial das ONGs é limitado: salários variam entre 1-4 SM para funções auxiliares, de R\$ 800,00 – 1.600,00 para funções técnicas (c/nível superior) e de R\$ 1.500,00 – 2.500,00 para cargos de coordenação nas ONGs maiores e estruturadas.

Fora desta pequena faixa de ONGs há as mais variadas formas de remuneração, via de regra pagando salários ou honorários no limite inferior de funções comparáveis em outros estratos do mercado do trabalho. Muitas ONGs não contratam com carteira assinada e atuam apenas com prestação de serviços. Vale destacar como positivo o aspecto do voluntariado, embora ele se encontre mais presente na participação institucional (conselhos, quadro de sócios etc.) e nas ONGs oriundas e diretamente vinculadas aos movimentos sociais. A participação voluntária institucionalizada tem mais peso nas áreas de assistência social (ações complementares) e educacional para as quais a lei do voluntariado foi desenhado. A realidade econômica no Ceará não facilita o trabalho voluntário das pessoas que as ONGs precisariam.

Em termos de profissões presentes nas ONGs não há qualquer pesquisa que nos desse informação sólida, entretanto, considerando as áreas de atuação e agregando as nossas observações nas ONGs que conhecemos, podemos afirmar com razoável grau de certeza, que predominam os/as profissionais formadas em ciências humanas (sociologia, assistência social, pedagogia, comunicação social etc.), seguidos pelos profissionais vinculados às ciências agrárias e ciências econômicas, estes últimos em menor escala. É também considerável a participação dos profissionais em direito, em particular nas ONGs, cujo mandato inclui a representação jurídica ou a assessoria jurídica para populações desamparadas. Os profissionais de direito, muitas vezes advogados no exercício da função, não raramente mantêm um vínculo de prestação

de serviços com as ONGs. Não resta dúvida que as ONGs oferecem ocupação para um número considerável de profissionais de nível superior, particularmente em áreas profissionais com dificuldades crônicas de absorção do contingente formado<sup>33</sup>.

Evidentemente, nas ONGs com propostas de atuação muito específicas, seja isso no campo da cultura (exemplo EDISCA), no campo da segurança alimentar (exemplo VIDA BRASIL) ou no campo da habitação/desenvolvimento urbano (exemplo CEARAH PERIFERIA) para mencionar apenas alguns, encontramos profissionais especializados (bailarinas, nutricionistas, arquitetos etc.), dando fundamentação técnica ao respectivo trabalho.

### 3.3. Institucionalidade

A discussão sobre um novo marco legal para o Terceiro Setor<sup>34</sup>, iniciada no bojo da Reforma do Estado, iniciada em 95 (1º governo FHC), buscando redefinir as funções do Estado e adequar o formato institucional à realidade dos fatos<sup>35</sup> e às necessidades de um país em mudança, ainda não chegou à maioria das ONGs que muitas vezes vivem à margem desta discussão numa situação de quase-informalidade. Aqui não pretendemos abordar os aspectos jurídicos que têm grande relevância para a vida institucional das ONGs e que sofreram algumas alterações mais recentes com o novo Código Civil<sup>36</sup>.

A grande maioria das ONGs de pequeno porte e boa parte das de porte médio tem uma situação institucional-jurídica muito simples, geralmente utilizando-se do instituto jurídico da Associação como comprova Leilah Landim (LANDIM, 1998).

---

33 Na pesquisa DEMO observou-se que as entidades pesquisadas empregaram em média 8 pessoas entre empregos fixos e temporários. É de se esperar que o efeito de ocupação no Ceará seja semelhante. Na pesquisa da ABONG o número de ocupações criadas é ainda maior.

34 A Lei 9790/99 – Lei das OSCIPs.

35 e atender aos interesses do próprio governo na sua compreensão de políticas sociais

36 Para uma abordagem mais aprofundada recomendamos outra matéria nesta publicação “Aspectos Jurídicos de ONGs” ou o site da RITS, geralmente bem atualizado: [http://www.rits.org.br/legislacao\\_teste/Ig\\_home\\_intro.cfm](http://www.rits.org.br/legislacao_teste/Ig_home_intro.cfm)

“Sendo entidades civis sem fins lucrativos, as ONGs, para efeito de enquadramento legal, podem constituir-se quer como associações, quer como fundações (Art. 16 do Código Civil brasileiro). Preferem, no entanto, a primeira forma, a qual não implica na existência de um patrimônio prévio, nem de um instituidor: 95% das ONGs são registradas como associações civis sem fins lucrativos, sendo apenas 5 as fundações, ou seja, 3,4% do universo.”

Pelo que nós conhecemos da realidade no Ceará e ouvimos dos nossos interlocutores, a realidade no Ceará não é diferente.

Pela mesma pesquisa fica-se sabendo que poucas ONGs conseguem o acesso aos registros *“junto a órgãos governamentais que permitem a entidades sem fins lucrativos a obtenção de incentivos fiscais e outros benefícios, para além das imunidades e isenções de que são automaticamente sujeito: Declarações de Utilidade Pública e/ou registro no CNAS (Conselho Nacional da Ação Social, ex CNSS - Conselho Nacional de Serviço Social). Apesar de terem o benefício público como ponto central de seus objetivos, atividades e justificativas de existência, nunca se constituindo voltadas apenas para seus próprios membros, é pequeno o número de ONGs que possuem os registros a que virtualmente faz jus, pela lei, esse tipo de entidade.”* (ibid)

No universo da ABONG apenas 19,3% possuem registro no CNAS (Conselho Nacional da Assistência Social) e 9,7% possuem o registro de utilidade pública federal. Os números aumentam quando dirigimos a nossa atenção às esferas do estado e município, porém, lembrando que as “vantagens” concedidas são bem mais limitadas.

A situação no Ceará não é diferente. Apenas ONGs de grande porte possuem o registro de utilidade pública federal e/ou registro no CNAS (embora este último em número maior).

Em relação à institucionalidade e à vida interna das ONGs podemos constatar que o quadro de sócios (necessário para a constituição de uma associação) é muitas vezes meramente figurativo (para cumprir quesitos legais e garantir quorum quando necessário), não havendo vida associativa na ONG. Agora, em alguns casos das ONGs mais estruturadas e com vocação para uma atuação ‘política’ mais visível e articulada, existem mecanismos de participação regular e bastante intensa dos sócios, como assembleias e conselhos de administração e fiscais que de fato assumem os papéis previstos.

O novo modelo do marco legal, denominado OSCIP- Organização da Sociedade Civil de Interesse Público, uma institucionalidade criada supostamente para as ONGs na discussão do Conselho da Comunidade Solidária, ainda não conseguiu atrair o interesse geral das ONGs ao ponto que o prazo de adesão ao novo modelo institucional já teve que ser adiado por falta de interesse. A ABONG, que participou de algumas rodadas de discussão sobre o modelo, se retirou e tem uma posição bastante cautelosa. Até o fim do governo FHC sucessivas mudanças foram efetuadas para tornar o modelo OSCIP mais interessante, e começou a despertar um certo interesse e uma crescente adesão mais recentemente e de ONGs mais novas. O mais significativo foi a permissão para as OSCIPs (contrário às ONGs) de atuar como agente financiador do microcrédito com possibilidade de acesso aos programas oficiais lançados em editais pelo SEBRAE. Neste caso as OSCIPs ficam fora da lei de usura que proíbe a atividade de entidades privadas neste campo.

Não se sabe, ainda, qual será a idéia que o novo governo que mantém uma relação amigável e aberta com as ONGs, vai desenvolver a respeito.

Situação semelhante encontramos no Ceará, onde pelo governo anterior foi preconizado o modelo das OS (Organizações Sociais) como instrumento de flexibilização em áreas de interesse do governo<sup>36</sup> sem ao mesmo tempo desenvolver uma proposta para a cooperação com as ONGs.

O novo governo estadual abriu logo no início da gestão (e já na fase da transição) um diálogo com as ONGs (já mencionado), mas neste diálogo não se chegou a desenvolver propostas práticas que apontassem para um novo modelo de parceria. Por enquanto há apenas uma iniciativa de envolver as ONGs na área de Trabalho e Renda (Microfinanças e Economia Solidária), mas utilizando-se do instrumento de “Termo de Parceria” com as OSCIPs.

Um diálogo mais amplo que envolvesse outros setores do governo estadual, está para acontecer ainda.

---

<sup>36</sup> como exemplos podemos mencionar: IDT (Instituto de Desenvolvimento do Trabalho), Instituto Agropólos, Centro Dragão do Mar e outros.

#### **4. Ceará – mais distante da cooperação internacional da sociedade civil**

No tocante ao universo das ONGs do Ceará a cooperação internacional, fator de forte influência na vida institucional das ONGs, é menos presente sob dois importantes aspectos:

Ao contrário de agências multi/bilaterais oficiais de cooperação (BIRD, USAID, UNICEF, DFID) que mantêm escritórios ou representantes no Ceará, há pouca representação de agências financiadoras internacionais da sociedade civil e o volume absoluto de recursos da cooperação disponibilizado parece ser bem menor comparado com Recife e Rio de Janeiro, os dois pólos nos quais se concentram historicamente as agências de cooperação e as ONGs de grande porte.

Podemos mencionar, a título de ilustração desta realidade, a cooperação não-governamental alemã (Serviço Alemão de Cooperação Técnica e Social - DED), Agências das Igrejas Européias e a maior ONG britânica (OXFAM).

O escritório nacional do DED encontra-se há mais de três décadas em Recife (na verdade, este escritório foi inaugurado ainda antes do aparecimento de muitas ONGs), onde sempre houve concentração dos recursos do DED (tendência revertida apenas nos últimos anos com a priorização da Amazônia como região de atuação) que são em primeiro lugar recursos humanos (técnicos cooperantes), cuja atuação pessoal é complementada por recursos financeiros e o apoio a organizações da Sociedade Civil. Estes recursos financeiros, muito embora de ordem pequena, são de fácil e rápido acesso e permitem a realização de atividades de articulação e capacitação com boa flexibilidade. Da mesma maneira, a presença física da agência e dos seus coordenadores cria laços institucionais (que não podem ser separados de laços afetivos-pessoais e de confiança, ainda mais quando falamos do universo das ONGs) sólidos de longa duração. A presença de uma agência no local (e isto vale mais num país de grandes distâncias como Brasil) permite proximidade e

midade e também uma maior chance da visibilidade da experiência para o público externo (e, em consequência mais recursos).

Coerentemente, os recursos do DED foram aplicados em proporção maior na região metropolitana de Recife e no sertão de Pernambuco se comparados com outras regiões do Nordeste, entre as quais o Ceará.

As **Agências evangélicas** da Alemanha (em cooperação com outros países) mantêm o “Projeto de Articulação e Diálogo entre Organizações Ecumênicas e Entidades Parceiras no Brasil” e programas de Intercâmbio (com IBASE/CESE), todos eles com presença maior no Sudeste do país, embora contenham também com parceiros no Norte/Nordeste.

A **OXFAM**, uma das ONGs de maior peso no cenário internacional, tanto pelo volume de recursos que ela movimenta como pela capacidade de articulação e mobilização política, estabeleceu o seu escritório em Recife, que podemos assim denominar a ‘capital das ONGs’ do Nordeste.

Fortaleza e Ceará, de fato, encontram-se mais distantes desta presença direta da cooperação internacional articulada (que politicamente sempre teve grande afinidade com as propostas da esquerda brasileira) com exceção do importante apoio das agências católicas – CÁRITAS/MISEREOR. São poucas as ONGs do Ceará que fazem parte destas articulações, uma situação que está começando a mudar apenas ultimamente com o crescimento das articulações e redes no estado.

No Ceará predominaram, quando presentes, agências de cunho mais conservador, muitas vezes ligadas às igrejas norte-americanas (Visão Mundial, Fundo Cristão para Criança).

Certa exceção desta regra constitui a **Fundação Konrad Adenauer** (KAS) que transferiu o seu escritório de representação para Norte e Nordeste do país de Recife para Fortaleza, na primeira metade dos anos 90. A KAS é uma fundação política alemã, vinculada ao Partido Democrata Cristão, que apóia com seus projetos de longo prazo e recursos mais pontuais o Desenvolvimento Local Sustentável/Agenda 21 e a organização e participação da sociedade civil nestes e em outros processos de interesse social.

## 5. Desafios principais das ONGs no Ceará

Finalizamos a construção deste mosaico do mundo das ONGs no Ceará, apontando para os desafios que identificamos como importantes neste nosso estudo.

### 5.1. Criar e consolidar sólida base de informação sobre as ONGs, de alimentação e acesso fácil

O nosso estudo e os seus resultados apontam em primeiro lugar para as enormes lacunas de conhecimento que temos sobre o mundo das ONGs (e do 'Terceiro Setor' em geral) no Ceará. Esta observação vale ainda mais, quando saímos do universo mais organizado e bem articulado da RMF e partirmos para o Interior do Estado. A informação disponível e adequadamente sistematizada encontra-se em flagrante desproporção com a relevância social, as ações realizadas e o peso político das ONGs.

Seria importante a realização de um mapeamento completo (censitário) do 'Terceiro Setor' no Ceará que pudesse servir de ponto de partida (*baseline-study*) para um cadastro permanente (com atualização atual através de um processo interativo, aproveitando as Infovias) e para pesquisas qualitativas específicas. O mapeamento deveria ser suficientemente diferenciado para permitir a sua utilização pelos diferentes e distinguíveis atores do 'Terceiro Setor' (ONGs e outros).

Caberia às próprias ONGs, às universidades (com destaque para as universidades regionais) e ao governo do estado a condução deste mapeamento (e da alimentação contínua) num processo inicialmente articulado pela ABONG e pelo Governo do Estado.

### 5.2 Interiorização das articulações com a integração efetiva das entidades do interior e com um avanço paralelo nas ferramentas de gestão de redes e uso de Novas Tecnologias de Informação (NTIs)

A diferença entre o Interior e a capital no que diz respeito às ONGs é enorme, e não apenas medido em quilômetros. Evidentemente,

esta desigualdade entre as regiões não constitui apenas uma característica do mundo das ONGs, trata-se de desigualdades generalizadas, levando inclusive a uma certa priorização política de políticas de redução das desigualdades regionais.

Para as ONGs esta pergunta se coloca com mais urgência, haja vista uma certa estagnação do quadro de ONGs e 'urbanização' das suas articulações.

Acreditamos que um primeiro passo (e que já foi ensaiado) seria – além do processo de mapeamento – um trabalho insistente da ABONG dirigido às ONGs do interior, inclusive com a realização de atividades (seminários/cursos/reuniões etc.) nos pólos intermediários do Estado. O trabalho de articulação e integração do interior é antes de mais nada um processo político que necessita da vontade de todos os envolvidos.

No entanto, o avanço tecnológico gerou outras ferramentas que podem ser utilizadas para o trabalho de articulação a custos menores e com menos deslocamentos, possibilitando desenvolver dinâmicas mais ágeis. Sem menosprezar o contato pessoal e o aspecto presencial, vale investir em ferramentas da Internet e, considerando os recursos do poder público ao alcance das ONGs, em tecnologias 'de ponta' como videoconferências em ocasiões especiais.

Agora, para um avanço das ONGs nesta direção é preciso ter *know-how* e recursos. O *know-how* sobre redes, seja do ponto de vista tecnológico (tecnologias de informação), seja de ponto de vista da gestão de conhecimento ou dos aspectos de comunicação, é muito preliminar ainda. Há pouca oferta de capacitação para otimizar o trabalho em redes. Muitas vezes a expressão 'Rede' apenas substituiu a expressão 'Fórum' ou outra forma de articulação similar, sem, entretanto adquirir novos contornos organizacionais. O potencial das redes está para ser descoberto e revelado ainda.

Serão necessários também recursos tecnológicos e a garantia de fácil acesso para todas as entidades interessadas, a fim de evitar a criação de um abismo tecnológico no universo das ONGs que inviabilizaria um processo de ampliação das articulações.

### 5.3 Avançar na discussão sobre a identidade e o papel das ONGs numa sociedade em mudança – adequação dos seus mecanismos internos de renovação e participação, dos seus espaços institucionais, legais e políticos

Num caderno da ABONG, assinado por Jorge Eduardo Durão, encontramos uma análise de Augusto de Franco, principal articulador do Conselho da Comunidade Solidária no governo FHC, a respeito das ONGs que evidencia certa preocupação que, de forma menos generalizada, compartilhamos com o autor: *“as ONGs (...) parecem ser, em sua maioria ‘pequenos castelos’ centralizados por indivíduos (ou ‘dinastias’), com grau de rotatividade nos cargos de coordenação próximo de zero”*.

Outra observação, específica do universo das ONGs nordestinas, diferencia esta constatação: *“Confirma-se a tendência de atribuir aos sócios mais papéis passivos. As atribuições apontadas com mais freqüência são: votar e ser votado, participar das assembleias e reuniões, cumprir e fazer cumprir normas e estatuto e comprometer-se com os objetivos da entidade. Com efeito, atribuições que poderiam indicar uma maior participação na vida da entidade aparecem com menor freqüência. A pouca participação ativa dos sócios pode estar relacionada ao fato de que, muitas vezes, a constituição de um quadro de sócios é apenas uma exigência jurídica, tornando-se uma realidade formal. .... As instituições parecem pertencer a quem delas faz parte, a quem acompanha o seu cotidiano.”* (DEMO 96:34-36)

Esta realidade organizacional que advém do fato de que muitas ONGs são resultado de talentosos ‘empreendedores sociais’ (ou às vezes de pequenos grupos articulados) e refletem na sua cultura organizacional traços do contexto (cultura de gestão no Brasil) no qual foram criadas. Se esta característica serviu, digamos num processo de maturação, para consolidar o universo das ONGs, ela pode se tornar um entrave, quando as ONGs precisam se abrir, repensar a sua identidade e os seus preceitos e iniciar a transferência da liderança de uma geração para outra. Creio que um dos grandes desafios dos próximos anos está posto aí.

A outra grande questão será a continuidade do processo de reflexão e redefinição (prática) do papel das ONGs em uma sociedade que,

ao contrário do passado, permite o exercício do poder pelos partidos de esquerda, sem que isso mude de imediato ou a curto prazo o cenário de exclusão social que é a “razão de ser” de muitas ONGs. Não há dúvida de que o processo que se iniciou com o Governo Lula produzirá uma cadeia de reflexões que mudará o cenário atual da sociedade civil e, em consequência, das ONGs.

Este processo no Ceará terá uma ambigüidade e complexidade maior, haja vista que aqui se lida ao mesmo tempo com novos discursos e novas posturas tanto do Governo Federal como do Governo Estadual (e interesses às vezes antagônicos), com novas chances para a sociedade civil, mas também com riscos de envolvimento com o setor público antes não imaginados. O equilíbrio entre autonomia das ONGs e parceria com o poder público será inevitavelmente rediscutido e redefinido.

#### **5.4. Desenvolver uma política de comunicação transparente, coerente e eficaz que corresponda ao papel público das ONGs**

Este último desafio parte da constatação de que as ONGs por muito tempo fizeram da não-comunicação pública uma característica marcante. É óbvio que este traço institucional tenha vínculo com a própria história oposicionista (e de perseguição durante a ditadura) do setor, mas também é resultado de uma cultura organizacional fortemente marcada por um certo “basismo” (prioridade para a comunicação com o povo), com a profunda desconfiança em relação aos meios de comunicação de massa, mas também, com os recursos sempre limitados disponíveis para este fim.

Embora esta cultura organizacional hoje já se encontre bastante aberta, ainda podemos observar uma lacuna grande em relação a uma política de comunicação externa profissional (poucas ONGs trabalham com profissionais de comunicação) que assuma a transparência a respeito da situação financeira (publicação de balancetes) e a apresentação comprehensível das ações desenvolvidas pelas ONGs constituem a base para obter um acesso contínuo e estruturado aos fundos

públicos. O papel das ONGs como “agente público não-estatal” depende fundamentalmente da sua credibilidade junto ao público em geral que precisa ser conquistada num processo permanente e com uma política de comunicação institucional eficaz.

No entanto, valorizando os esforços já realizados e partindo para uma informação prática, chamamos atenção para dois exemplos bastante animadores:

- **Jornal das ONGs do Ceará** , publicado pela ABONG  
(5 edições/semestral/tiragem 2000 exemplares)
- **Websites** de algumas ONGs:
- Comunicação e Cultura: <http://www.comcultura.org.br>
- Instituto de Juventude Contemporânea: <http://www.ijc.org.br/>
- Centro de Defesa da Vida Herbert de Souza:  
<http://www.cdvhs.org.br>
- EDISCA: <http://www.edisca.org.br>
- ANOTE: <http://www.anote.org.br>
- CEDECA: <http://www.cedecaceara.org.br/>
- Instituto Sertão: <http://www.sertao.org.br/>
- Fundação CEPEMA: <http://www.fortalnet.com.br/cepema/port.htm>
- Fundação Casa Grande: [http://www.aucuba.org.br/casa\\_grande/](http://www.aucuba.org.br/casa_grande/) e, a título de comparação, um website do “Terceiro Setor”: <http://www.gais.org.br> .

Além de constatar que nos últimos anos as ONGs começaram a descobrir a Internet para o seu trabalho (esta safra de sites na sua maioria é recente), precisa-se ressaltar que ainda existem muitas ONGs (importantes) no Ceará que não conseguiram organizar a sua presença na rede.

## Sugestão final:

A Fundação Konrad Adenauer deu, ao promover e organizar o Projeto Prática & Diálogo com as ONGs, uma importante contribuição para o processo de discussão sobre o futuro das ONGs numa nova visão da Sociedade Civil que está se desenvolvendo no Ceará.

Seria interessante que os desafios práticos e de ordem conceitual, que foram identificados nesses debates e nas contribuições desta publicação, pudessem ser abordados e aprofundados de forma sistemática e com resultados práticos em uma cooperação ampliada entre a ABONG (e outros agentes qualificados da Sociedade Civil) e a Fundação Konrad Adenauer.

Para este fim, recomenda-se, além de uma avaliação crítica da experiência realizada, um contato ampliado com as instituições públicas e privadas que já começam a construir uma nova plataforma de conhecimento (e ensino). Da mesma forma que a elaboração de uma proposta visando à criação de um espaço institucional mais permanente, para hospedar este processo de geração e gestão deste conhecimento.

## Bibliografia

**ABONG. ONGs: um perfil. Cadastro das Associadas à Abong.** São Paulo: Abong, 2002.

**ABONG Cadernos 14, ONGs Nordestinas: Transformação e Permanência** Schweigert, Souza (em memóriam), Oliveira; junho 96, Recife-PE.

**ADULIS, Dalberto; Comini, Graziella Maria; Cukier, Alexandre Lucas. Desafios do Estado na articulação com Organizações da Sociedade Civil para a implementação de políticas públicas: um estudo de caso.** Paper para: Primeiro Encontro da Rede de Pesquisas sobre o Terceiro Setor na América Latina e Caribe – ISTR. UFRJ. Rio de Janeiro, abril, 1998

**BANCO MUNDIAL, Report No. 19217-BR. Brazil - Poverty Reduction, Growth, and Fiscal Stability in the State of Ceara - A State Economic Memorandum,** Fortaleza 2000

**BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; Grau, Nuria Cunill (Org.). O Pùblico Não-Estatal na Reforma do Estado.** Editora Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro, 1999

**CORDEIRO, Celeste. Conselhos no Ceará.** Governo do Estado/IPLANCE. Fortaleza, 1998

**COSTA JÚNIOR, Leopoldo. Terceiro Setor e Economia Social.** Cadernos do Terceiro Setor Vol. 2. CETS-EAESP/FGV. São Paulo, 2000

**DURÃO, Jorge Eduardo. O Impacto da Reforma do Estado e a ação das ONGs.** Palestra apresentada em mesa-redonda no 19º Congresso das APAE's, em Belo Horizonte, entre os dias 26 e 29 de julho de 1999, publicada na internet: <http://www.abong.org.br>

**DURÃO, Jorge Eduardo. Perspectivas de Parceria com a Cooperação Internacional.** Cadernos ABONG 9. DED/ABONG. São Paulo, 1995

**FERRAREZI, Elisabete. OSCIP — Organização da sociedade civil de interesse público: a lei 9.790/99 como alternativa para o terceiro setor.** 2º Edição - Brasília : Comunidade Solidária, 2002.

**FIEGE, Hans-Jürgen. Estado e Terceiro Setor – os desafios da parceria.** Monografia para Curso de Gestão Pública. Mimeo. UFC/CETREDE. Fortaleza, 2001

**KÜSTER, Angela. Demokratisierung und Selbstorganisation als Prinzipien einer selbsterhaltenden Entwicklung – Erfahrungen mit der Einführung partizipativer Systeme in Ceará, Brasilien** (Democratização e auto-organização como princípios de um desenvolvimento auto-sustentável – Experiências com a introdução de instâncias de participação no Ceará, Brasil (traduções de Hans-Jürgen Fiege). Tese de Doutorado (inédita) em Ciências Políticas da Universidade Livre de Berlim/Alemanha, 2000

LANDIM, Leilah. **Notas para um perfil das ONGs.** Texto de introdução à obra “ONGs: Um perfil – Cadastro das Filiadas à Associação Brasileira de ONGs (ABONG)”, publicada em 1998

LEROY, Jean-Pierre et al. **Tudo ao mesmo tempo agora.** Vozes. Petrópolis 2002

MAGALHÃES, Sandra/Rosen, Thomas. **Desenvolvimento Integrado-Cooperação na RMF: Análise do potential da Região Metropolitana de Fortaleza para a estrutura da Cooperação do DED.** mimeo, Fortaleza 99

MONTEIRO, João de Paula et.al. **Gestão Compartilhada – O Pacto do Ceará.** Qualitymark. Rio de Janeiro, 1995

MONTEIRO, João de Paula; PAIVA, Flávio. **Os 5 elementos – A essência do Pacto de Cooperação do Ceará.** Qualitymark. Rio de Janeiro, 2001

OLIVEIRA, Miguel Darcy; Fernandes, Rubem Cesar. **O que é Terceiro Setor.** 2000 [http://idac.rits.org.br/idac\\_abertura.html](http://idac.rits.org.br/idac_abertura.html) ) **Plano de Desenvolvimento Sustentável 95 – 98.** SEPLAN. Fortaleza, 1995

PAIVA, Flávio. **Mobilização Social no Ceará.** Fortaleza 2002

SALAMON, Lester M. et.al. **The Emerging Sector Revisited – a summary.** John Hopkins University. Baltimore, 1999

TENDLER, Judith. **Good Government in the Tropics.** John Hopkins Univ Press, Baltimore, 1998

TOLEDO NEDER, Ricardo. **As ONGs na reconstrução da sociedade civil no Brasil.** <http://www.tce.sc.gov.br/biblioteca/artigos/ongs.html>

## O papel político das ONGs

Flávio Paiva

Atravessamos um tempo em que ainda predomina o senso de dominação e subordinação como sustentáculo da nossa razão política. A sociedade civil brasileira tem amadurecido bastante, mas não o suficiente para conseguir colocar na agenda nacional as afirmações da sua diversidade singular. Nesse processo de evolução merece destaque o papel político desempenhado pelas ONGs – Organizações Não Governamentais – cujo motivo de existir produz naturalmente situações de constantes embates na dinâmica social e suas diferentes circunstâncias históricas. A concentração excessiva de poder e de riqueza prevalecente no Brasil causa um inconveniente embaraço cultural e social aos avanços em favor do equilíbrio democrático.

Diante dessa conjuntura qualquer movimentação que represente a possibilidade de alternativas sinalizadoras da diminuição de privilégios passa a ser alvo de uma congênita decomposição progressiva. As ONGs têm se defrontado com o agravamento desse problema à medida que ganha corpo uma ampla campanha de alteração da sua imagem. Na frente de batalha, a infantaria dos órgãos oficiais e da iniciativa privada avançou diluindo o significado da expressão ONG ao chamar desta mesma forma um sem-número de organizações com semelhança jurídica, mas imbuídas dos mais variados propósitos. Na retaguarda, a artilharia da mídia passou a emitir juízo de reforço à pulverização como parte da vulgata do fundamentalismo de mercado que dissemina mundo afora padrões de percepção homólogos à sua ética de que tudo está à venda.

Essa sabotagem sistêmica para desvirtuar junto à opinião pública o sentido político das ONGs chegou a um ponto que muitas dessas organizações foram contaminadas com a idéia de que estavam em crise de identidade. E muitas estão. Nesse sentido torna-se mais e mais urgente a intensificação do debate com a finalidade de contribuir para a elucidação do entrave que tem abalado o perfil das organizações não-governamentais. Clarear os parâmetros que distinguem as ONGs, como organizações apartidárias, mas absolutamente movidas por consciência crítica e política, é um exercício indispensável a quem quer que acredite na força da democracia participativa e, consequentemente, um assunto de interesse profundo da sociedade civil.

A diferença entre as ONGs, no sentido político da expressão, e as demais associações sem fins lucrativos, mesmo que consideradas oficialmente de utilidade pública, está no efeito da sua ação e não na verborragia das respectivas missões e objetivos. Não é difícil observar se tais ações são transformadoras e direcionadas para o longo prazo ou se concorrem como paliativo para acalmar os pobres, conformá-los e fazê-los compreender as razões divinas, comerciais e naturais das desigualdades. No Brasil, as ONGs desempenham um papel fundamental na melhoria do padrão político da sociedade civil, por atuarem diretamente na reforma da base do alicerce cultural que suporta as instituições ainda duramente vulneráveis ao poder do estado patriarca e do mercado padrasto, tradicionalmente coniventes entre si.

A ação inclusiva das ONGs soma-se aos impulsos dos movimentos sociais no intuito de assegurar que os interesses da população partam de processos locais e da sociedade civil para uma relação integrada com as suas instituições públicas e privadas, configuradas nas esferas do Estado e do Mercado. Pela capacidade da sociedade organizada de perceber o que quer, de interferir na formulação de políticas públicas e na lógica do comportamento comercial, se mede o potencial de construção da sustentabilidade de um país. E para isso, dentro da realidade de superabundância e insuficiência brasileira, é fundamental que as ONGs não percam a direção do trabalho de instigação da

mudança cultural e de transformação das práticas políticas e econômicas dando solidez e sentido de destino à nação e sua integração continental e planetária.

No subtexto de muitas falas a respeito das ONGs se nota uma dubiedade pairando no ar, como é o caso da argumentação difundida na rede mundial de computadores por um programa ambiental ironicamente denominado *A Última Arca de Noé*.

“Não obstante as críticas dirigidas às Organizações Não Governamentais (ONGs), não faltando até quem peça sua extinção pela intervenção governamental, a sua existência é fundamental para o desenvolvimento da sociedade moderna (...) Em vista do crescimento do ‘potencial filantrópico’ expresso no trabalho das ONGs e a possibilidade de utilizar oficialmente este ‘filão’ para as causas de interesse público, bem como, de certa forma controlar as inúmeras ONGs, foi promulgada a Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999, que criou e disciplinou as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs), que não passam de pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, ou seja, ONGs (...) Só que as OSCIPs passam a ter o reconhecimento oficial de interesse público, possibilitando que recebam incentivos financeiros”<sup>1</sup>.

Apesar de pagar impostos, votar, produzir e comprar, para manter o poder público, como organismo regulador do benefício coletivo, e a feira, como espaço de vitalização da vida econômica, a sociedade é, via de regra, tratada por ambos como uma instância de inutilidades. O senso comum sobrevive aprisionado a essa regra dramática da existência simbólica. Os agentes do Estado e do Mercado no Brasil fazem às vezes de duas macrocorporações, com desigualdades e discriminações internas, mas, como em qualquer conjunto de proveito corporativo, quando se sentem ameaçados de perder privilégios, agem em bloco para evitar o decréscimo de vantagens.

Quando acontece do governo adotar medidas que poderiam levar ao estabelecimento pleno das funções do Estado como indutor do desenvolvimento, a exemplo das reformas tributária e da previdê-

---

<sup>1</sup> [www.ultimaarcadenoe.com.br](http://www.ultimaarcadenoe.com.br)

cia, eclode toda uma tensa reação capitaneada pela minoria que se locupleta com as deformações da estrutura pública. A gravidade desse fato é que as teses responsáveis por tal comportamento passam imediatamente a serem reproduzidas ingenuamente pelos grupamentos subalternos integrantes da distorcida estrutura de benefícios fiscais e de cuidados para com as pessoas nas questões de saúde, aposentadorias e montepios. Dependendo do tamanho das contrariedades, esses mancomunados assaltantes da *res publica*, muitas vezes legais mas ilegítimos, não se envergonham de forçar a instabilidade no país como arranjo de insegurança para surgirem em seguida vendendo promessas de soluções.

Por desenvolverem ações que no longo prazo tenderiam a criar defesas culturais orgânicas contra esse tipo de prática aristocrática fora de tempo, as ONGs são indesejáveis. A intervenção das organizações não-governamentais no processo de preparação do Brasil para ser um país decente e bem-afortunado tem sido fundamental porque contribui para o restabelecimento do sentimento de comunidade, como possibilidade de um mundo a ser alcançado com mobilização e organização social. Quando tudo parecia nebuloso, as janelas da cidadania estavam fechadas e o ambiente coletivo abafado, as ONGs ensejaram sensações de aconchego nos mais distantes lugares do País. A consciência comunitária gera segurança e, por consequência, indivíduos mais afoitos a lutarem pelo que acreditam e a superar a busca da salvação individual para os problemas compartilhados. É o que revela com honesta acuidade o sociólogo polonês Zygmunt Bauman em seu livro *Comunidade*.

“Para nós que vivemos em tempos implacáveis, tempos de competição e de desprezo pelos mais fracos, quando as pessoas em volta escondem o jogo e poucos se interessam em ajudar-nos, quando em resposta a nossos pedidos de ajuda ouvimos advertências para que fiquemos por nossa própria conta, quando só os bancos ansiosos por

---

<sup>2</sup> BAUMAN, Zygmunt. Comunidade – a busca por segurança no mundo atual . Jorge Zahar Editor, p. 9, Rio de Janeiro, 2001.

hipotecar nossas posses sorriem desejando dizer *sim*, e mesmo eles apenas nos comerciais e nunca em seus escritórios – a palavra *comunidade* soa como música aos nossos ouvidos. O que essa palavra evoca é tudo aquilo de que sentimos falta e de que precisamos para viver seguros e confiantes”<sup>2</sup>.

Com todo o mérito resultante de uma atuação em forma de mecanismo de impulsão à vida civil, política, social, cultural, econômica e na relação com o meio ambiente, nas mais recônditas comunidades brasileiras, as ONGs ainda não foram entendidas pela população a ponto de serem amplamente consideradas como parte do patrimônio da cidadania. Para a opinião pública talvez não passem de entidades incidentais que não pertencem ao governo, por não serem oficiais, nem ao mercado clássico, por não visarem lucro, sem grandes interpretações do que isso realmente possa significar. Foi nesse ponto, relativo a aspectos burocráticos, que os agentes do Mercado e do Estado verificaram que poderiam investir para a desconstrução das ONGs, enquanto sociedade civil independente, e estabelecerem uma relação de utilização do seu conhecimento, como um mal necessário.

## 1. Coragem de correr riscos

No período em que as forças armadas assumiram o poder político na República Federativa do Brasil (1964 – 1984), mesmo entre trancos e barrancos Estado e Mercado acomodaram interesses enquanto macrocorporações. Em ambos os lados, porém, muitos cidadãos perderam seus direitos civis, foram torturados e escorraçados, sofrendo toda sorte de crueldade. Entretanto, enquanto instância de poder genuíno da coletividade, a sociedade civil organizada foi terminantemente segregada. Essa apartação, somada ao golpe militar e a tudo o que ele representa, derivou com o passar dos anos em uma íntima aversão ao regime ditatorial e no ressurgimento dos movimentos sociais. Foi neste cenário que nasceram as ONGs.

A expressão Organização Não Governamental tinha nesse sentido a intenção de estabelecer um outro parâmetro para a sociedade. Ou seja, de que era possível constituir um poder público que não se assemelhava com o que comandava o País de maneira fechada. Era a sociedade civil se preparando para assumir o seu poder de categoria política, de ator mobilizador e realizador no processo de redemocratização do país. Tanto que muitos dos fundadores de ONGs foram os anistiados que retornaram ao Brasil no final dos anos 70. O exemplo mais notório é o caso do querido e lendário sociólogo Betinho (Herbert de Souza) que, ao lado da companheira Maria Nakano e outros intelectuais comprometidos com a democracia, iniciaram, desde o exílio, a fundação do Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas, Ibase, no Rio de Janeiro, formalizado em 1981 como organização política da sociedade civil.

Naquele momento, mesmo havendo a preocupação de se distinguir da empresa privada com fins lucrativos, a marca das ONGs era uma referência explícita ao não-governo e trazia um certo espírito da clandestinidade. Na maioria dos estados brasileiros, além dos cidadãos e cidadãs que retornaram do exílio, ex-militantes das entidades de juventude católica, remanescentes do movimento estudantil, profissionais liberais, empresário progressistas, lideranças dos partidos políticos alijados e dos movimentos populares e sociais também se mobilizaram para fundar entidades de assessoramento à sociedade civil na luta pela redemocratização brasileira.

No Ceará, a primeira ONG a ser constituída com o conceito que passou a caracterizar essas organizações no Brasil foi o Centro de Estudos do Trabalho e de Assessoria ao Trabalhador – Cetra. Com raízes nas movimentações por emancipação social durante a segunda metade da ditadura militar, através do suporte advocatício aos trabalhadores rurais na luta pela Reforma Agrária, com apoio das Comunidades Eclesiais de Base – CEBs e, em seguida, da Comissão Pastoral da Terra – CPT, os militantes que fundaram o Cetra se viram, no final dos anos 70, abraçando um conjunto de atividades que, para dar consecução, passou a ser necessário formalizar uma ONG. No livro *Terra Feira de Gente*, a jornalista Ana Naddaf relata o momento inspirador dessa decisão:

“Entre o curso dirigido a lideranças comunitárias de vários municípios sobre o tema “renda da terra” e os primeiros trabalhos de assessoria jurídica junto aos trabalhadores rurais de Jardim e Monte Castelo, um ato público seria o símbolo do período de lutas que se seguiria. Também seria uma espécie de estopim para o renascimento do movimento sindical rural no Ceará e para a confirmação de que uma instituição precisaria ser fundada para atender aos novos pedidos de acompanhamento comunitário e assessoria jurídica. O ano era 1979”<sup>3</sup>.

O Cetra, no Ceará, a exemplo do Ibase, no Rio de Janeiro, foi formalizado em 1981, quando começou a se esboçar o conceito de ONG. Na época uns pronunciavam O, N, G, letra por letra, e outros já se aventuravam a expressar a sigla em forma de termo condutor de um conceito próprio. O sentido tomou corpo e passou a ser utilizado por entidades que há muito desenvolviam trabalhos dentro da mesma concepção. A Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional – FASE, por exemplo, tinha escritório de representação e acompanhamento de projetos em vários estados brasileiros, inclusive no Ceará, bem antes do nascimento da expressão ONG, como símbolo de um posicionamento político pela ótica da sociedade civil. Situação parecida aconteceu com o Escritório de Planejamento Rural – Esplar, que somente anos depois se tornou a ONG Centro de Pesquisa e Assessoria, mantendo, no entanto, a mesma sigla.

Com uma rápida leitura de parte do propósito de cada uma dessas entidades é possível observar a afinidade política que originou as ONGs pioneiras no Ceará:

“Estimular a formação de opinião pública. Proporcionar a organização sócio-produtiva, efetivar o exercício da cidadania e da democratização e do poder local, rea-

---

<sup>3</sup> NADDAF, Ana. Terra Feira de Gente – Uma história de emancipação social no Ceará. Raiz & Antena Editora. Fortaleza, 2003.

lizar ações criativas de ocupação e geração de renda e contribuir para transformar indivíduos em cidadãos com capacidade de formular e executar propostas para o equacionamento de seus problemas concretos”/CETRA (...) “Contribuir no processo de construção de uma sociedade justa, democrática, solidária e respeitadora do meio ambiente, através da intervenção na realidade e da produção de conhecimento, direcionadas para o apoio à organização independente e autônoma das classes trabalhadoras e dos movimentos populares, étnicos, raciais e de gênero”/ESPLAR (...) “Contribuir para o questionamento público do modelo de desenvolvimento nacional, evidenciando sua insustentabilidade social, cultural e econômica e ambiental, fomentar políticas que efetivem o acesso dos setores excluídos da população; contribuir para o fortalecimento dos movimentos sociais, com alternativas de trabalho e renda e reforma agrária”/ FASE.<sup>4</sup>

Com a legitimação do trabalho realizado, o que inicialmente era uma tendência política de participação migrou para a consolidação das ONGs. A promoção dessa mudança foi sedimentada com base no compromisso assumido por entidades que construíram confiança pela maneira digna com que fizeram do propósito ações concretas. Entidades como o Centro de Ação Comunitária – Cedac (Rio de Janeiro), notabilizado pelo extraordinário trabalho de formação sindical; o Instituto de Estudos da Religião – ISER (Rio de Janeiro), “pelo fortalecimento da sociedade civil e pela plena cidadania no Brasil”; e o Movimento de Organização Comunitária – MOC (Feira de Santana), cujo objetivo é a “construção do espaço público a partir das ações e atividades desenvolvidas nos projetos de Educação Rural, Fortalecimento da Agricultura Familiar, Gênero, Movimentos Sociais”, são, entre outras, referências de atuação política das Organizações Não Governamentais.

---

<sup>4</sup> [www.nead.org.br](http://www.nead.org.br)

Com base nessas menções facilita dizer que a expressão ONG foi aquilatada pela ação de um grupo de organizações da sociedade civil caracterizadas pela ousadia de ter entre os seus objetivos a luta pela emancipação social e política, calcada no apoio efetivo aos movimentos sociais e populares, no empenho em favor da democracia participativa e na busca por alternativas solidárias de desenvolvimento. Com o declínio da ditadura militar no Brasil esses atores passaram a vivenciar seus compromissos no plano da formação de uma cultura de valorização do sujeito e da expansão dos direitos humanos e sociais, através de proposições de alternativas políticas, econômicas, sociais, culturais e ambientais.

## O espaço parecia ocupado

Da mesma maneira que é comum existirem reações de grupos folclóricos em relação às companhias artísticas que os representam, sob a alegação de que tais organizações tendem a ofuscar a imagem dos brincantes tradicionais, as ONGs sofreram algumas incompreensões dos movimentos sociais, porém conseguiram se firmar nos anos 70. A jornalista e professora Kátia Azevedo, das Faculdades Integradas de Comunicação – FIC, lembra que esses atores civis na cena política brasileira “são movimentos que, apesar de apresentarem características diversas, têm um objetivo em comum: reivindicar espaços dentro da sociedade”<sup>5</sup>. Pode-se dizer que essa foi a primeira crise de identidade das ONGs. Afinal elas representavam pontos de vista e ações da sociedade civil que, de certo modo, eram confundidos com os movimentos sociais, com os quais se soavam “como organizações de apoio, de assessoria, de formação política, de prestação de serviços para os movimentos populares”, conforme definição do sociólogo Juarez de Paula.

“Essa sinergia entre ONGs e movimentos sociais favoreceu a visibilidade de vários temas que passaram a mere-

---

<sup>5</sup> AZEVEDO, Kátia. Mutirão – Jornal Alternativo do Ceará. Museu do Ceará, coleção Outras Histórias – 15, p. 19, Fortaleza, 2002.

cer a atenção da opinião pública, constituindo-se na base de uma nova agenda política construída a partir da sociedade civil (...) a dívida externa, a reforma agrária, a agricultura alternativa, o direito de moradia, os direitos da mulher, a discriminação racial, a violência urbana, a defesa das populações indígenas, entre outros. Estes foram os temas que, na maioria dos casos, foram assumidos como objeto de trabalho das ONGs, associados a novos movimentos sociais em processo de construção (...) Novos temas foram incorporados na década de 90: meio ambiente, desenvolvimento sustentável, desenvolvimento local, prevenção da AIDS e doenças sexualmente transmissíveis – DST, segurança alimentar, direitos da criança, direitos do consumidor, políticas públicas, entre outros (...) No aspecto político, as ONGs têm abandonado a postura de agentes construtores da democracia social, entendida como capacidade de autonomia e autogestão da Sociedade Civil, inclusive como reguladora do Estado e do Mercado”<sup>6</sup>.

A guerra fria, evidenciada pelas tensões causadas na disputa pela hegemonia mundial, existente entre EUA e a então URSS, teve influência positiva na consolidação das organizações não-governamentais brasileiras. Na tentativa de retardar os efeitos diplomáticos, ideológicos e econômicos das duas superpotências, vários países europeus ampliaram suas contribuições a essas articulações de cidadania. O papel instigador assumido pela igreja progressista ganhou reforço financeiro das agências de cooperação internacional não-oficiais e, com isso, as organizações não-governamentais ampliaram sua força participativa.

A parceria internacional é política, econômica e cultural. Muitas agências de cooperação internacionais não-governamentais estão retirando o apoio para as ONGs brasileiras sob a alegação de que o Brasil é um país rico e que o maior problema dos brasileiros é o

---

<sup>6</sup> PAULA, Juarez de. Considerações sobre a Cooperação Internacional. Xerografado, p. 3,5 e 6 Brasília, 2001.

elevado índice de concentração de riqueza. Esta é uma verdade que aumenta a importância da ação transformadora com a participação das ONGs. Fomentando a afirmação cultural, o respeito ao outro, a economia solidária, enfim, experimentando formas alternativas de olhar e de viver, desenvolvidas a partir da compreensão integral e complementar da organização comunitária inspirada na própria dinâmica cultural, as ONGs constituem parte relevante da rede de contra-hegemonia à globalização neoliberal. Essa compreensão sugere que se traga à memória o significado real dessas organizações para que, fortalecidas, interajam com o Estado e o Mercado pelos os olhos da sociedade civil e não a título de simples terceirizadas.

O sociólogo Juarez de Paula, que é sócio do Centro de Estudos do Trabalho e de Assessoria ao Trabalhador – Cetra, e secretário-executivo do Instituto de Política, de Brasília, ajuíza que o crescimento do apoio religioso em países como o Brasil tinha como justificativa o fortalecimento da sociedade civil, através da organização popular, da defesa do Estado de Direito e da luta pela democracia.

“Na década de 70, quase todos os países latino-americanos estavam submetidos a ditaduras militares. As agências privadas de cooperação internacional, sobretudo as europeias, tinham, pela sua origem, um forte compromisso com a defesa da democracia liberal. Assim sendo, pouco a pouco foi sendo construída uma aliança entre essas agências e os movimentos de resistência democrática. Ocorre que nesses movimentos de resistência democrática, havia uma forte presença da esquerda, inclusive da esquerda revolucionária. Assim, por circunstâncias históricas muito particulares, agências privadas de cooperação internacional, de caráter religioso, com uma origem anticomunista, muitas vezes se tornaram as maiores financiadoras dos movimentos democráticos e de esquerda na América Latina”<sup>7</sup>.

---

7 PAULA, Juarez de. Considerações sobre a Cooperação Internacional. Xerografado, p. 2, Brasília, 2001.

As ONGs tiveram portanto um papel fundamental no desmonte da ditadura, com apoio da igreja progressista que dava uma espécie de chancela ou passaporte para os financiamentos internacionais dos fundos cristãos. Tanto que na disputa pela hegemonia internacional receberam apoio financeiro e político de muitos países da social-democracia européia que viam nas ONGs pequenos focos de resistência contra-hegemônico à ocupação estadunidense no Brasil. Com o início do processo democrático, a sociedade continuou se organizando em ONGs. Tinha nascido um modelo de comprovada eficiência para o fortalecimento da sociedade civil organizada, capaz de continuar influindo na preparação do País para o futuro.

A estadofobia continuava presente no seio dessas organizações. Como elas olhavam pelos olhos dos cidadãos, percebiam que o Estado não era mais militarmente ditador, mas continuava refém das elites conservadoras, patriarcais, preconceituosas e concentradoras de renda e de poder econômico, político, religioso e acadêmico. Nesse período, o setor conservador da igreja atacou com veemência a “opção preferencial pelos pobres”, aprovada na Conferência Episcopal Latinoamericana, realizada em Medellín, Colômbia, em 1968, tomando as providências necessárias para desacelerar o apoio das pastorais aos movimentos sociais, sindicais e as ONGs, promovendo estrategicamente uma ação de deslocamento e substituição dos líderes religiosos da Teologia da Liberdade, que incomodavam a nova ordem.

Com a priorização da ação pastoral dirigida ao alheamento da realidade e foco prioritariamente nas questões do espírito, a cúpula da igreja procurou se empenhar no enfrentamento das religiões de mercado e lavou as mãos para as causas sociais. Da rajada desferida pelos setores conservadores do clero, sobraram algumas ilhas de mobilizações pastorais ligadas às organizações comunitárias e aos movimentos populares. Um escrito do sociólogo Marcos Vieira, fundado na sociologia da religião, desvenda bem essa característica de que a igreja é uma e diversa, formada por discursos diferenciados em uma só instituição<sup>8</sup>.

---

8 VIEIRA, Marcos Alberto de Oliveira. *Unidade na diversidade. A igreja católica em Fortaleza numa perspectiva gramsciana*. Inédito, p. 34, Fortaleza, 1991.

## 2. Companheiros da conquista

A vitória eleitoral do ex-sindicalista Luiz Inácio Lula da Silva para a Presidência da República, no pleito de 6 e 27 de outubro de 2003, e a ampliação do número de parlamentares eleitos com amplo apoio dos movimentos sociais e populares, provocaram mudanças de perspectivas na população, embora o fato do governo estar democrático não queira dizer que o país seja democrático. Lula é o primeiro brasileiro, com mentalidade evoluída na pedagogia do deserto da brasiliade, a ser eleito Presidente do Brasil. Essa afirmação não pretende tirar a importância de outros presidentes que deram grandes contribuições para a formação do País, quer apenas dar uma imagem da insipienteza da cultura democrática brasileira.

As dificuldades que o Governo Federal passou a enfrentar para abrir uma agenda capaz de discutir as questões de inclusão não só de consumo, mas de cidadania, levou o setor progressista a retomar as discussões em favor dos movimentos sociais que buscam mais justiça para superar as desigualdades. “O objetivo principal é analisar os desafios das igrejas diante da realidade latino-americana, com o avanço da globalização e do pluralismo religioso e a fermentação de movimentos alternativos, simbolizados sobretudo pelo Fórum Social Mundial”<sup>9</sup>. No horizonte do contexto político brasileiro ressurge, a partir deste encontro realizado em São Paulo nos últimos dias do mês de julho de 2003, a senha das lideranças religiosas engajadas na luta para a superação da pobreza e pela construção da felicidade longe dos ditames das doutrinas econômicas e seus embustes de consumo. São posicionamentos que casam com a filosofia das ONGs e que dizem respeito aos princípios norteadores do Fórum Social Mundial<sup>10</sup>.

## 3. Relação com o Mercado

A vitória das mobilizações nacionais por eleições diretas e a entrada em curso do processo de redemocratização no país, apresentaram as

<sup>9</sup> Igreja debate futuro do movimento social. Jornal O Estado de São Paulo, 28.07.2003, p. A4, Nacional, São Paulo.

<sup>10</sup> O Fórum Social Mundial se reuniu pela primeira vez na cidade de Porto Alegre, Brasil, de 25 a 30 de janeiro de 2001, com o objetivo de

ONGs novas expectativas e interrogações. Em 1988, foi criada no Ceará uma das primeiras ONGs brasileiras a serem financiadas por empresa nacional, o Instituto Equatorial de Cultura Contemporânea. O preconceito por parte das outras ONGs não procurava ser discreto, embora muitas delas fossem financiadas por fundos privados internacionais e, indiretamente, das instituições multilaterais. Por outro lado, era também visível a discriminação do Equatorial por parte das empresas que mantinham institutos e fundações. Numa reunião ocorrida no início dos anos 90, na sede da Fundação Roberto Marinho, no Rio de Janeiro, quando estava em criação o Grupo de Institutos e Fundações – Gife, a filiação do Instituto Equatorial foi rejeitada. Mesmo sendo uma ONG mantida por empresa de capital cem por cento nacional, ela não fazia parte do organograma da empresa e isso foi interpretado como um risco de perda de controle.

Para aquele grupo que ensaiava o que viria a ser a onda de responsabilidade social no Brasil, o Instituto Equatorial tinha o defeito de ser uma entidade da sociedade civil e não de uma “organização de origem privada que investe no social”. Era o Mercado se preparando para ocupar o espaço das ONGs, para promover ações sociais à sua maneira. Situação de pragmática da exclusão que a jornalista e professora Magali do Nascimento Cunha, da Escola de Comunicação e Arte – ECA/USP elucida em texto apresentado no II Mutirão Brasileiro da Comunicação da União Cristã Brasileira de Comunicação Social:

“A noção de exclusão social nasce de um momento recente que vem sendo experimentado como o triunfo do capitalismo como um sistema salvador do mundo. A exclusão surge como uma noção crítica a essa situação enfrentada no atual momento com o sistema de mercado, que é um sistema que teoricamente operaria para que homens e mulheres pudessem ter acesso à felicida-

---

11CUNHA, Magali do Nascimento. Inclusão e exclusão social – a desigualdade conectada. II Mutirão Brasileiro da Comunicação, UCBC, São Paulo, 23 a 28 de julho de 2000.

de por meio do consumo (...) Ao mesmo tempo em que se passa essa noção de mundo globalizado, os meios de comunicação também estão tornando esse mundo mais fragmentado, dividido rachado. Porque a única dimensão realmente mundial do mercado é que este mercado, mais do que unir, quer realmente unificar”<sup>11</sup>.

A dupla discriminação ao Equatorial só foi arrefecida com o reconhecimento dos efeitos do seu trabalho, de viés essencialmente plural e includente, desenvolvido com base na democratização da informação. Mesmo assim outras dificuldades com as ONGs tradicionais seguiram a trajetória de uma meia dúzia de anos daquela organização não-governamental. As ONGs, salvo raras exceções, nasceram vinculadas a questões sociais pontuais e o Instituto Equatorial centrava seu olhar no aspecto mais amplo da dimensão cultural, fazendo uma nítida distinção entre pobreza econômica e pobreza política: “Uma, como responsável pelos elevados índices de miséria social, e, a outra, como reproduutora das condições estruturais determinantes da desigualdade”<sup>12</sup>. Antes da sua formalização em 1988, o Equatorial realizou uma ampla pesquisa de visão de futuro da sociedade no Ceará, sem a interferência dos órgãos estatais e dos institutos de pesquisa de mercado.

A instituição foi lançada com destacada cobertura editorial dos meios de comunicação numa campanha suportada pela divulgação dos dados da pesquisa qualitativa e por seminários nas diversas regiões cearenses, incluindo Fortaleza. Essa ação de difusão do trabalho resultou em muita participação, mas resultou também em grande visibilidade, o que foi visto pelas demais ONGs como fora de propósito. Todas as ações do Equatorial foram intensamente cobertas pela imprensa. Questões relativas à fome, à inclusão digital e à cultura como fator de desenvolvimento se somavam aos apelos a parcerias com os governos municipais, estaduais e federal e da iniciativa privada na

---

12 PAIVA, Flávio. Mobilização Social no Ceará – 16 anos de tentativas e 1 promessa de diálogo. Edições Demócrata Rocha. Fortaleza, p. 84, 2002.

consolidação de projetos que pudessem ser conduzidos pela sociedade civil organizada.

O Equatorial é um exemplo de que a compreensão do Brasil como uma nação pobre vivendo em um país rico, ensejava no papel político das ONGs o envolvimento do Estado e dos agentes do mercado nacional. Para nascer um compromisso de país seria necessário esse envolvimento da iniciativa privada e dos poderes públicos. Atualmente, os financiamentos das agências da cooperação internacional não-governamental estão migrando para os países africanos e asiáticos, considerados comprovadamente pobres ou empobrecidos pela ação das disputas geopolíticas internacionais.

#### 4. Sobre muros e pontes

Com a queda do Muro de Berlim (1961 – 1989) – simbolizando o fim da guerra fria – e com a conclusão da transição democrática (1985 – 1988) – representada pela promulgação da nova Carta Constitucional Brasileira – os recursos provenientes do exterior para financiamento das ONGs começaram a rarear. O Leste Europeu passou por questões óbvias a ser o alvo de boa parte desses subsídios políticos, da mesma forma que no pós-Segunda Guerra, a criação da cooperação internacional formal foi inicialmente projetada para fazer o trabalho de reconstrução da Europa arrasada por aquele conflito bélico internacional.

Em que pese o fato do restabelecimento da ordem democrática no Brasil ter contado com a participação ativa das organizações não-governamentais, ironicamente elas começaram a entrar em crise de sustentação financeira. Segundo Michael Bailey, que trabalhou por mais de duas décadas com programas de agências internacionais na América Latina e Caribe, tais discussões levantam questões mais amplas a exemplo da “desejável relação entre relação entre Estado e sociedade, entre organizações sem fins de lucro e o setor privado e sobre o papel do setor não governamental na prestação de serviços sociais. Há debates complexos e controvertidos em torno destes tópicos”<sup>13</sup>.

---

13 BAILEY, Michael. Levantamento de Fundos no Brasil – Principais Implicações para as Organizações da Sociedade Civil e ONGs Internacionais. Cadernos Abong nº 27, p. 88, São Paulo, 2000.

As ONGs identificaram sutilezas da gente brasileira e trabalharam com o seu espírito participativo, obtendo resultados sociais surpreendentes. Mas não alardearam o feito. O governo brasileiro criou projetos do tipo Comunidade Solidária, envolto num intenso apelo de propaganda, como instrumento para o combate à pobreza e a exclusão social, mediante a promoção de parcerias entre Estado e Sociedade. Por terem desenvolvido uma tecnologia de relacionamentos comunitários destacada pelo diálogo, mobilização e credibilidade, com custo bastante inferior aos praticados pelos programas oficiais, além de atuarem em todo o território nacional, as ONGs passaram a ser vistas como potenciais tarefeiras da nova estratégia.

## 5. Lanterna dos afogados

Os consultores de empresas, por sua vez, descobriram as ONGs e embarcaram no filão da Responsabilidade Social com os coletes salva-vidas do vale tudo da filantropia e do assistencialismo. Estado e Mercado se aproximaram das ONGs para a realização de parcerias, partindo da premissa de que elas deveriam passar a olhar o mundo pelas lentes dos seus binóculos. As menos convictas deixaram de lado as demandas oriundas da sociedade para atender as necessidades dos novos clientes e seus “recursos carimbados”<sup>14</sup>. Houve as que mesclaram interesses e encontraram pontos de convergência. Outras resolveram testar a resistência à exaustão. Para o consultor Hans-Jürgen Fiege (conhecido no Ceará como João Alemão), depois que as ONGs ultrapassaram os limites dos movimentos sociais houve uma verdadeira inflação conceitual.

“Hoje, pelo menos na mídia, tudo é ONG (...) Muitas vezes até entidades que são meras crias da área governamental ou projetos de um dono só (...) Podemos afirmar que o papel como *agente democrático de desenvolvimento social, econômico e político de caráter público* junto com o princípio e autonomia em relação aos outros atores de

---

14 “Recurso carimbado” é uma expressão que circula no ambiente das ONGs. Significa aquele dinheiro que é oferecido para aplicação em projetos de interesse imediato do apoiador.

15 FIEGE, Hans-Jürgen. ONGs no Ceará – Quem são, o que fazem e quais são os seus desafios?. Fortaleza, 2003.

campo político (poder público, partidos, movimentos sociais) caracteriza bem um certo denominador comum na autodefinição de ONGs, enquanto outros aspectos são controvertidos e se encontram em plena mudança (...) Ao mesmo tempo que busquem a sua identidade na dialética entre preservar e inovar é inegável que as ONGs cresceram de fato e que a sua articulação em redes e fóruns e o seu diálogo com outros atores sociais públicos e privados tem aumentado a cada ano”<sup>15</sup>.

A sinalização de que haveria dinheiro para empreendedores sociais e ambientais terceirizados, na perspectiva da geração de trabalho e renda, gerou uma proliferação de organizações não-governamentais, com as mais variadas bandeiras, reduzindo a concentração do teor dos princípios instituidores desse modelo de ação da sociedade civil. A convicção cedeu lugar à conveniência e a retórica da inclusão social ganhou unanimidade. Em termos de foco pode-se dizer que essa concordância generalizada é desejável, embora no que diz respeito à transformação concreta da situação de desigualdade social tudo isso mais pareça com uma recomposição de comando do estado e do mercado na condução da sociedade.

O estímulo à criação de OSCIP (Organização da Sociedade Civil de Interesse Público) foi uma das maneiras que o Governo Fernando Henrique Cardoso (1994 – 1998 e 1998 – 2002) encontrou para manter o domínio da situação nas esferas não-governamentais, inclusive com relação aos recursos externos destinados as ONGs. Todos os empreendimentos de caráter particular, declarados como sem fins lucrativos, foram abrigados sob um guarda-chuva institucionalizado como Terceiro Setor. Diante da divisão alcançada pela mistura de diferentes naturezas políticas, sociais e culturais, as ONGs tomaram um choque de sensação de impotência. Esse estratagema considerou a vulnerabilidade conceitual do termo ONG para confundir a opinião pública.

O chamado Terceiro Setor é uma espécie de pasteurização dos movimentos organizados de cidadania, como se as ONGs, por terem reinventado a linguagem da emancipação por vias não-oficiais, fossem os germes patogênicos que ameaçam a saúde do Estado Mínimo

no processo de transnacionalização da produção de bens e serviços e dos capitais voláteis. A burocracia oficial pariu, assim, um híbrido virtual do público com o privado para a promoção de ações que podem interessar à sociedade civil, desde que a partir da visão dos agentes do Estado e do Mercado. ONGs, OSCIPs, OSCs (Organizações da Sociedade Civil), OBCs (Organizações de Base Comunitária), MSs (Movimentos Sociais), institutos, fundações e associações passaram a ser agrupados não com a inspiração que reza o espírito da lei, mas nos limites das letras do Código Civil, que indica como ponto comum entre elas o fato de hipoteticamente não visarem lucro e supostamente trabalharem com exclusividade para fins públicos.

O receituário da globalização neoliberal determina que além do enxugamento do Estado, o Mercado da periferia deve se comportar de acordo com as regras de competência da matriz. Neste caso, não vale a competência comprovada das ONGs na promoção de transformações sociais. O princípio de negócio e de trabalho profissional agregado à participação no Terceiro Setor começou a ser difundido racionalmente no Brasil a partir da segunda metade dos anos 80 com a chegada da Ashoka ao país. Uma entidade que dissemina a partir dos EUA vários interesses internacionais na manutenção dos *fellows*, como são classificados os empreendedores sociais incentivados, provocando uma verdadeira invasão da cultura do mercado na instância da sociedade civil.

“Empresários bem-sucedidos são justamente aqueles que foram capazes de entender as necessidades de seu público-alvo, muitas vezes, intuitivamente. O ideal seria utilizar uma abordagem mais estruturada que garanta ao empreendedor social que seu negócio possa realmente atrair o público-alvo. Nesse caso, três passos são particularmente úteis: pense como um consumidor, observe um consumidor e pergunte a um consumidor”<sup>16</sup>.

---

16 EMPREENDIMENTOS SOCIAIS SUSTENTÁVEIS – Como elaborar planos de negócios para organizações sociais. Ashoka, McKinsey&Company e Fundação Peirópolis, p. 49, 50 e 51, São Paulo, 2001.

17 [www.parceirosvoluntarios.org.br](http://www.parceirosvoluntarios.org.br)

Com o avanço da estratégia de Responsabilidade Social, do Investimento Social Privado e da política do Estado Mínimo, ganhou corpo o estímulo ao voluntariado. A redução forçada do tamanho do Estado foi na realidade uma transferência de responsabilidades e de força de trabalho para a iniciativa privada e para as organizações da sociedade civil. Inspiradas no lema de que “o voluntariado organizado é à base do Terceiro Setor”, foram criadas entidades, a exemplo da Parceiros Voluntários do Rio Grande do Sul<sup>17</sup>, para atuarem em prol da cultura da participação espontânea travestida de apolítica.

## 6. Necrofagia da exclusão

Tem sido cada vez mais crescente o número de empresas que apelam para as ditas vantagens filantrópicas, na tentativa de serem percebidas como organizações com responsabilidade social. Destituídas muitas vezes de um maior aprofundamento da onda em que estão metidas acabam confundindo situações emergenciais com regularidade desejada, deixando que a exceção vire regra. O uso derrisório das ferramentas de *marketing*, com o intuito de beneficiar imagens empresariais e conquistar a simpatia da população com base no infortúnio da grande massa de excluídos é condenável.

Sem dúvida que muitas dessas campanhas ditas de “solidariedade” agregam algum sedativo evanescente em focos sociais marginalizados, sofisticando a dependência. Traídas pela carência, as pessoas acabam esquecendo que solidariedade pressupõe uma ligação recíproca com independência das partes. Em momentos de necessidade extrema, fica difícil pensar se o “bom samaritano” não é, na verdade, um cleptomaníaco lavando dinheiro em ação de graças. *Marketing* quer dizer troca, portanto, ao ser utilizado com vistas a retorno, mesmo institucional, em cima da pobreza, é uma farsa técnica que rompe com as regras mais elementares da polidez humana e empurra mais e mais os excluídos à condição de pedintes, aviltando reservas sociais de indignação.

A caridade sempre foi praticada por razões compensatórias de remorsos dolosos e culposos, embora sirva de meio salutar aos que intuitivamente elevam o espírito fazendo pequenas diferenças. Ela

está na gênese do assistencialismo. Sobre a sua evocação, pouca chance há para a construção da cidadania. Ajudar é o verbo mágico da submissão atávica. Não existe nada de novo na prática de benesse filantrópica e assistencialista. Estão aí os clubes de serviços, a maçonaria e as primeiras-damas para não deixar ninguém mentir. A mobilização da sociedade para a superação das condições emergenciais presas ao plano escorregadio do subdesenvolvimento crônico precisa ser estimulada fora do âmbito da esmola. Ao invés de ficarem com pirotecnicas evasivas, para causar boa impressão com a miséria dos outros, os promotores dessas empreitadas poderiam ganhar bem mais dando impulso a empregabilidade, melhorando salários e condições de renda da população.

A Constituição Federal, de 1988, tenta romper com a acepção de necessitado contida no conceito de assistência social e altera para segurança. A idéia é boa e sinaliza para a universalização dos direitos sociais, porém não consegue nem ser absorvida nem encontrar repercussão transformadora. O acesso à educação, saúde, terra, moradia, transporte, alimentação, lazer, entretenimento, bens culturais e informação de qualidade ainda é visto como um perigo maior do que o estopim que se mantém aceso para a crescente marginalidade explosiva. O jornalista Eduardo Martins Neto, editor da revista Marketing Cultural Online, reconhece os avanços importantes ocorridos no Mercado no que diz respeito à compreensão dos direitos de consumidores e na necessidade de investimentos empresariais na recuperação dos efeitos causados pelo desprezo aos direitos fundamentais do cidadão, mas critica com veemência as empresas limitadas a se agarrarem nos benefícios tributários para aparecer como amigas e cidadãs:

“Dezenas de empresas investem milhões em projetos socioculturais, e se dizem “empresas cidadãs”. O termo virou moda – toda empresa é “cidadã”. Só que a maior parte desse dinheiro é proveniente dos impostos que ela deixou de recolher por conta das leis de incentivo. Quer dizer: o dinheiro que não é mais dela está servindo para apoiar projetos sociais, o que é muito bom para os

projetos, mas amanhã não será tão bom para a empresa. Porque mais cedo ou mais tarde o cidadão vai perceber que aquela companhia que se arvora de empresa “cidadã” e distribui folhetos, publica anúncios e recheia seus sites com as iniciativas sociais que apóia, está fazendo, na verdade, marketing – marketing com o social. E com dinheiro alheio (...) E mesmo aquelas que não utilizam dinheiro público participam do engodo, pois quem faz marketing com o social não tem responsabilidade social”<sup>18</sup>.

Talvez a reflexão de Eduardo Martins Neto careça apenas de uma pequena observação quando ele se refere aos impostos como “um dinheiro que não é mais” da empresa. Existem inúmeros questionamentos que podem e devem ser feitos com relação aos critérios e usos de recursos públicos retidos de tributos com aplicação facultada ao Mercado. Entretanto, ninguém pode deixar de reconhecer que ele só existe porque existe uma empresa que é produtiva, gera lucro e imposto devido. A falta de discussão sobre esse assunto tem sido um dos maiores problemas na aplicação de Leis de Incentivo ao esporte, à cultura, à educação e a projetos sociais. No ato de convencimento do patrocínio, o proponente muitas vezes alega que o dinheiro a ser repassado “não é mais da empresa” e o responsável pela liberação do recurso normalmente raciocina do mesmo jeito. O resultado desse encontro de ignorâncias é que o recurso público salta ao vento.

Caso tão grave quanto é o da doação do excedente da sonegação, garantindo a sujeição forçada pela privação e segurando as rédeas do controle da criatividade e da capacidade de produzir das pessoas. Mas esse negócio de, por um lado oculto, ser responsável pela fomentação da miséria e, por outro, aparecer com riso de manequim em coloridas peças de publicidade e em fastidiosa propaganda de pura necrofagia social.

---

18 MARTINS NETO, Eduardo. O engodo das empresas cidadãs. Revista Marketing Cultural Online, capa, São Paulo, 2003.

## 7. Estado de bem-estar

A sustentação do estado de bem-estar passou a depender de novas alianças e a produzir a necessidade de uma gestão compartilhada entre os poderes públicos, a iniciativa privada e a sociedade civil. Para discutir soluções efetivas de desconcentração de renda e de equalização de poder não, mas para dizer que precisam socializar os problemas sociais com as cidadãs e os cidadãos brasileiros o Estado e o Mercado sabem aparecer com desenvoltura e eloquência.

Na opinião de Carles Riera, diretor da *Desenvolupament Communitari*, ONG sediada em Barcelona, na Espanha, essa busca de parceria é sincera, positiva e construtiva, mas muitas vezes não passa de uma maneira de se livrar do problema e transferi-lo para a sociedade civil, com inspiração no clássico discurso liberal de que os problemas sociais são de responsabilidade da sociedade. “Há aí, então, um jogo tanto perigoso em relação à sociedade civil e ao voluntariado, na medida em que pode significar transferir a iniciativa social inclusa na iniciativa privada responsabilidades que deveriam ser da administração pública”<sup>19</sup>. Esse jogo torna-se mais arriscado ainda quando muitas empresas assumem como peça de *marketing* o resultado de ações sociais de caráter emergencial que se envolvem sem, contudo, partir de uma base defensável da sua razão de ser.

Essa engenharia, capaz de emular a um só tempo tantas atitudes de uma sociedade aprendiz, provocou uma crise de comportamento nas pessoas no âmbito das ONGs e suas crenças alternativas. Muitas delas passaram a reproduzir posturas de competição desleal, na disputa por “clientela” social, verbas, temas e espaços geográficos, e a usar situações de pobreza como garantia de nichos de poder e do próprio emprego, contradizendo frontalmente o conceito que as originou.

Ao invés de dar seqüência ao enfrentamento do ideário político-cultural propalado pelas corporações transnacionais, passou-se a gastar energia em função de casualidades provocadas pelas ofertas de apoio

---

19 ARANTES, Paulo Eduardo. Esquerda e direita no espelho das ONGs. Cadernos Abong nº 27, p. 6, São Paulo, 2000.

das fundações dessas mesmas corporações e de agências internacionais como o Banco Mundial, que passaram a determinar prioridades de atuação. Mais do que discutir se deve ou não aceitar esse tipo de contribuição, a questão está no desvirtuamento do foco da ação. Não se trata de reserva de espaço, o que acontece é que as ONGs, enquanto instrumento político da sociedade civil organizada, devem ter as suas próprias pautas compartilhadas. O filósofo Paulo Arantes analisa que

“O fato é que também existe um mercado atraente para as iniciativas cidadãs. Ocorre simplesmente que a mais estrita observância da cláusula *sem fins-lucrativos* não é uma barreira à entrada no mundo dos negócios, podendo até representar uma senha privilegiada de ingresso (...) De sorte que nem sempre é fácil perceber onde termina a utopia republicana e principia um empreendimento tocado à imagem e semelhança do mundo dos negócios”<sup>20</sup>.

A concorrência entre as ONGs é citada por Chris Roche, coordenador das atividades de programa dentro do Departamento de Políticas da agência de cooperação inglesa Oxfam. A crescente pressão exercida sobre as organizações não-governamentais para que demonstrem os resultados e os impactos concretos de suas ações tem recebido fortes aliados de estresse com o ceticismo revelado cada vez mais pela cooperação internacional em relação ao valor dos aportes financeiros que propiciam ao trabalho das ONGs, gerando um desgastante círculo vicioso. Roche fala das disfunções entre apoiadores e apoiados que, segundo ele, “tende a perpetuar a velha e cansada imagem da ajuda indo do doador para a *vítima*, e uma visão do desenvolvimento como algo que é feito para outras pessoas, para pessoas que estão muito distantes”. Correto ou errado, esse sentimento permeia as conversas dos financiadores internacionais.

O que ou em quê o dinheiro enviado tem alterado a vida das pessoas nas regiões de atuação das ONGs é uma indagação difícil de

---

20 RIERA, Carles. Qual a agenda para a democracia hoje?. Plataforma Ibase III, p. 14, Rio de Janeiro, 2000.

responder, mas existe e quer respostas. Atribuir mudanças a um determinado conjunto de ações é sempre um risco. Sabe-se que a intensidade da participação tem sido um dos pontos considerados importantes pelas agências bi e multilaterais, entretanto a avaliação da qualidade da participação é, na análise de Chris Roche, particularmente problemática.

“Para que o círculo atinja quantidade de movimento suficiente, uma série de fatos deve acontecer simultaneamente. As lições a partir dos estudos de caso indicam que isso envolverá não apenas o desenvolvimento e o compartilhar de novas ferramentas e métodos de avaliação de impacto, mas também o aumento de maiores estratégias para o aprendizado institucional. Todavia, isso só fará uma diferença se a atual concorrência por recursos, pessoal e idéias entre as ONGs e outros atores – notadamente o Estado – for reestruturada em alianças criativas e estratégicas”<sup>21</sup>.

Todas essas ocorrências influenciaram para que as organizações não-governamentais de consistência política seguissem meio à deriva e muitas deixassem de existir ou reduzissem significativamente áreas de atuação. Apesar do funcionamento da Associação Brasileira de ONGs – ABONG, desde o início dos anos 90, a indefinição do que é ou não uma ONG acabou se tornando mais importante do que a discussão do papel político das organizações não-governamentais. A tentação cartesiana da burocratização é sempre mais forte do que a conceituação como efeito das ações. O que é ou não uma ONG é o resultado do que fazem as ONGs, não há como ser diferente. Se o Brasil ficou cheio de organizações da sociedade civil sem fins lucrativos, muitas delas criadas por oportunistas de plantão, não é uma carta de princípios que vai convencer às pessoas o que é joio e o que é trigo.

---

21 ROCHE, Chris. Avaliação de Impacto dos trabalhos de ONGs – aprendendo a valorizar as mudanças. Cortez Editora, p. 325, São Paulo, 2000.

## 8. Estadofobia reversa

Cabe ressalvar que a frágil compreensão da razão de ser das instituições no Brasil sempre gerou uma confusão entre o que é Estado e o que é Governo. Essa simbiose, resultante da cultura colonial, continua impregnada na mentalidade das pessoas que quando querem atacar os governos, centram fogo no Estado indistintamente. E vice-versa. Em ambas as situações a sociedade organizada perde força, porque sai do plano de categoria política para uma situação de dependência maniqueísta.

A relação das ONGs com um governo que ajudaram a eleger é um ponto de embaraço na vida dessas organizações. O papel político que desempenham requer que elas ajam com autonomia para poderem seguir com a fomentação da consciência crítica. O governo Lula precisa de pressão qualificada da sociedade civil para poder legitimar suas ações. Por isso as ONGs não podem ser circunstancialmente governamentais. É um risco que não podem correr.

As tentativas de alteração da agenda nacional, do plano econômico para a questão da fome e a criação de um Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social – CDES, por exemplo, demonstram o esforço do governo de estar perto do espectro que o originou. São atitudes que geram sinergia e isso é bom para a gestão compartilhada, no sentido de “conexão entre agentes autônomos complementares que cooperam para atingir objetivos convergentes”<sup>22</sup>.

A disposição do governo brasileiro de fortalecer os laços com os demais países latino-americanos, com a finalidade de formação de blocos comerciais e políticos, encontra na ação das ONGs muitos paralelos que poderão contribuir no processo. O mesmo desenho do ponto de fuga das perspectivas da maioria das organizações não-governamentais e do “Brasil, um País de Todos”, pode ser notado na disposição de estreitamento da relação política, econômica e cultural com a União Européia e com alguns países dos outros continentes,

---

22 PAIVA, Flávio e MONTEIRO, João de Paula. Os 5 Elementos – a essência da Gestão Compartilhada no Pacto de Cooperação do Ceará. Qualitymark, p. 10, Rio de Janeiro, 2001.

23 SAINZ, Roberto Casanovas; e CHACÓN, Oscar A García. Las ONGs latinoamericanas y los desafíos del desarrollo organizacional. ICCO / PROACTIVA / IDEPRO, p. 157, La Paz (Bolivia) e Zeist, Holanda, 1999.

reduzindo a dependência dos EUA.

No trabalho dos pesquisadores Roberto Sainz e Oscar Chacón, realizado com organizações não-governamentais da Bolívia, Brasil, Equador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicarágua, Paraguai e Peru, é feita a constatação das possibilidades de relacionamento das ONGs desses países.

*“Es importante reconocer que existe en los países analizados, una amplia similitud en los intereses y temáticas abordadas por las organizaciones no gubernamentales. Esta es una fortaleza que debe ser aprovechada para consolidar mayores vínculos y oportunidades de trabajo conjunto que logren un mejor aporte hacia el desarrollo latinoamericano”<sup>23</sup>.*

As ONGs brasileiras precisam azeitar a ligação com as organizações afins existentes nos países latinoamericanos, mas necessitam simultaneamente acelerar o avizinhamento interno e não deixar de manter estreita aproximação com as agências de estudos e de financiamentos com as quais mantêm relações de cooperação. Para conseguirem manter a imagem que construíram com suor, risco, coragem, determinação e resultados concretos, não há mais como deixar de divulgar os efeitos das suas ações. Se as pessoas tivessem acesso à pelo menos uma parte do tanto que as ONGs têm feito pelo País, estaria resolvido o problema da crise de identidade e a opinião pública passaria a ser um escudo especial em defesa dessas organizações.

O certo é que enquanto o debate trafega entre o bem e o mal, organizações internacionais como o WWF – Fundo Mundial para a Vida Selvagem/Natureza (World Wildlife Fund, mais recentemente World Fund for Nature), entidade suíça com foco em ações ambientais, e a estadunidense Care (Cuidar), de ações humanitárias, intensificam a propaganda na televisão pedindo doação para os projetos sociais que desenvolvem. Sem qualquer juízo de valor a respeito dos trabalhos dessas organizações, mas uma vez nós brasileiros entregamos nossos recursos para entidades estrangeiras dizerem o que devemos fazer enquanto sociedade civil em relação à causa ecológica, ambiental e social. No Brasil, quem melhor faz essa

arrecadação para apoio a projetos ligados à infância e adolescência é a Rede Globo de Televisão, que promove o Criança Esperança em parceria com o Fundo das Nações Unidas para a Infância – Unicef. O mega-show é realizado há quase duas décadas, tendo à frente o humorista Renato Aragão.

As pessoas precisam saber que as ONGs lutaram e participaram da evolução política de um país, na qual se insere a conquista da eleição de um presidente democrático e popular. Chegaram portanto aos jardins de um lugar que sonharam mas que nunca existiu, que tiveram que inventar por força da ausência de liberdade, dos direitos civis, políticos, sociais e do estado de bem-estar. Como todo clandestino anistiado, estão retornando para casa, mas não conseguem identificar exatamente qual delas é um lar. Como sobreviver no não-lugar é um desafio estimulante.

Para um tipo de organização que antes negava o governo e agora é ou pode ser governo a sensação é de não está no lugar imaginado. E realmente as ONGs originais vivem essa indagação. Na teoria da curva do crescimento a eleição de um presidente da república com as características do Lula pode ser resumida como um salto para o início de um novo processo e não como o alcance da utopia. É como se começasse tudo de novo a partir de um novo ponto. Daí a necessidade de prudência e ao mesmo tempo a grande oportunidade de redesenhar o futuro desejado com maturidade e visão orgânica de complementaridade.

A situação é complexa porque um governo nascido da sociedade civil e eleito fora dos arranjos das elites tradicionais da política e da economia precisa mesmo contar em sua estrutura com pessoas saídas dessas e de outras organizações da sociedade civil, o que provoca um certo esvaziamento nessas esferas de combate, mexendo bruscamente na concepção de mundo de muitos dos seus militantes. O dilema que atordoa muitas cabeças é definir se é governo ou ONG. O espírito estadofóbista certamente ainda ronda o pensamento de alguns líderes de sindicatos, dos movimentos sociais, da igreja progressista que passaram a atuar no Estado.

Mais preocupante é o fato de que o governo Lula não tem governadores, não tem prefeitos e não têm parlamentares afinados com

o projeto do Partido dos Trabalhadores – PT – em número suficiente para determinar os rumos do país. É um governo de coalizão que corre o perigo de ser tragado pelas próprias forças conservadoras que o integram. Por isso precisa da sociedade civil organizada para ter a capilaridade necessária à comunicação com a população brasileira. O governo necessita dos sulcos abertos pela rede de ONGs. Como fazer isso sem transformá-las em braços oficiais é o enigma que será decifrado com o tempo. É uma questão de consciência e de coerência encontrada com clareza em argumentos como o do coordenador do Ibase:

“Manter a postura ‘vigilante’ é hoje uma preocupação das ONGs, que reconhecem o risco de haver uma complacência com o governo. ‘É difícil para muitos de nós fazer uma crítica ao PT [Partido dos Trabalhadores], mas esse é o nosso papel’, diz Cândido Grzybowski, coordenador do Ibase, que criticou a provável ida do presidente Lula ao Fórum Econômico Mundial, em Davos (Suíça). Grzybowski está entre os que temem uma ‘cooptação’ das ONGs pelo governo, mas há quem acredite que os movimentos da sociedade civil estarão mais alertas agora do que no governo FHC”<sup>24</sup>.

## 9. Imagem desvirtuada

No governo de Fernando Collor de Mello (1990 – 1994) iniciou-se um arrocho apertado na tentativa de controlar os recursos das fontes de financiamento internacionais destinados às organizações não-governamentais. Nos oito anos seguintes, dois mandatos de FHC, o cerco foi apertado com o objetivo de tutelar as ONGs. Ao passo que eram feitos esses ensaios de exame minucioso da atividade, havia uma enxurrada de organizações, juridicamente semelhantes, que corria solta

---

24 Ongs tentam definir papel no novo governo. Jornal Valor Económico, 16.01.2003, São Paulo.

pelo País, das quais pouco se queria saber se eram ou não bancadas com a finalidade de lavagem de dinheiro. Filantropia com dinheiro de “caixa dois” associada à construção de imagem institucional é uma hipótese perfeitamente considerável. O certo é que as políticas públicas e as empresas adotaram o modelo das ONGs, mas não adotaram o que as ONGs representam. Esta não é, contanto, uma realidade exclusiva do Brasil.

“Las reformas del Estado han traído consigo la privatización de los servicios básicos (entre ellos, salud, educación, saneamiento) derivándose, en este marco, una cantidad significativa de recursos a las ONGs, bajo diversas modalidades. Asimismo, como consecuencia de la puesta en marcha de las políticas de ajuste y sus impactos negativos sobre la población más pobre, se han llevado a cabo en toda la región grandes programas compensatorios, generalmente vía Fondos de Inversión Social, que han dispuesto de cantidades significativas de recursos que han sido canalizados a programas y proyectos, a través de la subcontratación de servicios con empresas privadas, municipios y ONGs”<sup>25</sup>.

Sem dúvida que as ONGs brasileiras tendem a ampliar a interação com o Estado e com o Mercado sem serem cooptadas. O Brasil tem muitas experiências de gestão compartilhada do interesse comum e coletivo. E não existe gestão compartilhada sem a autonomia dos seus agentes de desenvolvimento. A clareza e a eficiência do novo papel político das ONGs passa pela compreensão do público e do privado. Na confusão criada para descharacterizar a angulação política dessas organizações da sociedade civil de caráter público, muitas pessoas se aproximam das ONGs como quem procura uma entidade assistencial. Boa parte dos universitários e recém-formados que procuram as ONGs é para fazer complementação salarial e não por com-

---

25 SAINZ, Roberto Casanovas; e CHACÓN, Oscar A García. Las ONGs latinoamericanas y los desafíos del desarrollo organizacional. ICCO / PROACTIVA / IDEPRO, p. 40, La Paz (Bolivia) e Zeist, Holanda, 1999.

26 REBOUÇAS, Osmundo; PAIVA, Flávio; LIMA, Cláudio Ferreira; e MONTEIRO, João de Paula. Gestão Compartilhada – o Pacto do Ceará. Qualitymark, Rio de Janeiro, p. 15, 1994.

promisso com qualquer causa coletiva.

No Ceará nasceu em 1991 uma experiência inusitada de mobilização social conhecida como Pacto de Cooperação. Essa ação inovou por conseguir agregar os mais diversificados setores e segmentos locais tendo no diálogo a sua mais expressiva força de atração dos contrários para a administração dos pontos de convergência entre eles. Na sua gênese, limitava-se ao Estado, à iniciativa privada e à convicção de que “Com confiança, o interesse comum une diferente” e que “Tudo acontece num sistema de inter-relações”<sup>26</sup>.

Em dez anos, essa espécie de ONG sem estatuto, sem sede e sem diretoria ampliou seu raio de ação pelos mais diversos segmentos da sociedade cearense, tendo inclusive influenciado na criação de organizações afins em vários estados brasileiros. O segredo dessa alquimia social estava na combinação dos elementos da Informalidade, Cooperação, Virtualidade, Pluralidade e Catálise, garantidos pela ética da autonomia, convencionada ao longo dos anos no ambiente de encontros pelo interesse comum.

“O contato da combinação desses cinco elementos com o princípio ativo da cidadania, que é a participação, foi criando uma mobilização em redes de espontaneidades. Cada instância pode nascer e desaparecer sem cobranças de sucesso, conforme o grau de comprometimento dos que se dispõem a abrir essas frentes com os nomes de fóruns e pactos”<sup>27</sup>.

Entretanto, no auge da sua expansão, os agentes mais espertos do Mercado e do Estado desconstruíram toda a essência da rede do Pacto transformando-o em trampolim para obtenção de cargos no poder público e vantagens privadas, restando apenas o aspecto da produção de debates. O poder de recomposição do tecido da cultura da vantagem é um fenômeno do comportamento humano que denota primitivos requintes de crueldade. Os anticorpos das con-

---

27 PAIVA, Flávio; e MONTEIRO, João de Paula. Os 5 Elementos – a Essência da Gestão Compartilhada no Pacto de Cooperação do Ceará. Qualitymark, Rio de Janeiro, p. 115, 2001.

dições privilegiadas agem rápido.

A resposta ao estímulo que os movimentos sociais e as ONGs preparam como ambiência ao desenvolvimento da economia solidária e das cooperativas de crédito popular chega par a par com os instantes inaugurais do processo. A onda das terceirizações vai migrando para as quarteirizações e nesse tipo de cascata de intermediários geralmente os bons projetos perdem a essência.

O que existe de cultura do diálogo sistemático entre os governos, o mercado e a sociedade civil organizada no Ceará deve em muito a existência do Pacto de Cooperação. As ONGs sempre foram acusadas de participar pouco fora do âmbito das suas áreas de atuação e interesse. As entidades da iniciativa privada e os poderes públicos aproveitaram bem essa tecnologia de relacionamento, transmutando-a, contudo, a uma nova ética da discussão calcada no uso do debate como fim e não como meio.

Representantes do Estado e do Mercado promovem debates e mais debates, mas o que é debatido não parece ter consecução. Salvo quando a discussão é usada para legitimar uma decisão previamente tomada. A prática do debate no Ceará, com as devidas exceções, está mais próxima de sondagens para conhecimento das condições de temperatura e pressão do motor político da sociedade. Desvirtuação que termina por alimentar a desconfiança e estimular a descrença no diálogo.

## 10. Nas bolhas do mundo

O momento é de efervescência. A doutrina estadunidense assume a deliberação de se autoproclamar o governo e a polícia do mundo, numa desproporção que desconsiderou a posição da Organização das Nações Unidas – ONU – na sua ânsia de invadir o Iraque em 20 de março de 2003. Invasão realizada em parceria com a Grã-Bretanha, país com o qual detém a liderança absoluta do mercado mundial de armas. Além deste, dois outros marcos delimitam a crise de alinha-

---

28 PASSOS, José Meirelles. Governo Bush interfere em trabalho de ONGs. Jornal O Globo, 26.06.2003, editoria O Mundo, Rio de Janeiro.

mento do poder global: a derrubada das Torres Gêmeas de Nova Iorque, em 11 de setembro de 2002, por grupos terroristas em reação à política neoliberal e a construção do Muro de Israel, iniciada nos primeiros dias de julho de 2003, com o intento de segregar fisicamente as colônias palestinas.

Dentro dos Estados Unidos, o governo norte-americano vem exigindo que as entidades que recebem verbas federais façam propaganda oficial. “Pelas mãos do presidente George W. Bush, Tio Sam está agora se intrometendo em organizações não-governamentais (ONGs) e em grupos religiosos, intimando-os a acatar exigências do governo se quiserem continuar recebendo verbas federais para executar os seus serviços”<sup>28</sup>. A notícia dessa explicitação retrata bem o temperamento do chefe do país mais poderoso do planeta desde o final da Grande Guerra nos idos da quarta década do século passado.

Concomitante com essas medidas do despotismo ianque e baseada nas estatísticas do seu programa para o desenvolvimento – PNUD – que aponta significativos retrocessos na qualidade de vida mundial, a ONU altera o seu canal de relações, antes afeito à exclusividade com as representações oficiais. Os laços que vinham sendo ampliados com as organizações não-governamentais, por meio de ações como o Programa de Voluntários das Nações Unidas – UNV – tendo como simpatia comum o combate à pobreza, passa a dirigir sua força de comunicação coercitiva para o lançamento de “propostas que fortaleçam o setor empresarial dos países em desenvolvimento (...) em ações que estimulem o surgimento de pequenos e médios empresários”<sup>29</sup>.

Todas as peças do tabuleiro político internacional estão em franca agitação. Como em todo jogo, elas são mexidas em funções de ataque e de defesa. Jorge Eduardo S. Durão, secretário geral da ABONG e diretor da Fase, entende as implicações dos movimentos contra-hegemônicos como um dos fatores do contexto geopolítico universal que afetam as tendências da cooperação internacional.

“Houve uma mudança significativa na situação internacional nesta última década, a saber: apesar de permane-

---

29 ONU busca ajuda privada. Diário do Nordeste, 29.07.2003, p. 10, Internacional, Fortaleza.

cer o quadro de unipolaridade, com uma única superpotência dominando o mundo – Estados Unidos (EUA) –, começou a se romper a situação de completa hegemonia do pensamento único que acompanhou a globalização neoliberal. Seattle, Gênova e o Fórum Social Mundial de Porto Alegre marcam a emergência de um movimento social contra-hegemônico sobre o sistema de cooperação hegemonizado pelos governos do Norte (...) Uma consequência prática crucial disso é que, tendencialmente, as alianças políticas que precisam ser feitas para enfrentarmos os desafios da nossa agenda política própria – em sintonia com as críticas à globalização, que definem a pauta do Fórum Social Mundial – não coincidem exatamente com as relações tradicionais de cooperação (...) Os grandes temas da agenda atual da cooperação internacional – comércio e integração econômica, direitos humanos (Dhesc), pobreza – são perpassados por conflitos diversos, relacionados com as questões das soberanias, da globalização, dos imperialismos e refletem os limites da capacidade de crítica e oposição das agências em relação às políticas dominantes”<sup>30</sup>.

O reflexo dessa movimentação que atinge a cooperação internacional oficial e a não-governamental demonstra que não são apenas as ONGs que estão em crise de identidade. O mundo está em estágio de descompensação e confuso. A paz, a biodiversidade e a dignidade dos povos estão comprometidas. Oriente e Ocidente, Norte e Sul, são paradigmas carcomidos pelo obsoletismo da própria significação. As estratégias de equilíbrio e de desequilíbrio acontecem com simultaneidade e, dessa correlação de forças e poderes, sairá o desenho da nova geografia humana e política universal.

---

30 DURÃO, Jorge Eduardo S. Desafios para a Cooperação Internacional Norte/Sul no Contexto Global em Crise. Projeto Prática & Diálogo, Fundação Konrad-Adenauer, xerografado, Fortaleza, 2003.

## 11. Conclusão

As ONGs cumpriram um papel de especial importância para a redemocratização brasileira, mas para continuarem influindo no aperfeiçoamento sócio-político e cultural do país, bem como participando de uma política contra-hegemônica, precisam ajustar melhor os padrões éticos que diferenciam as suas ações e dar visibilidade a eles. O cumprimento desse desafio transformador carece, portanto, de equalização pública no entendimento da missão das ONGs entre si, na relação com os poderes públicos e com a própria sociedade civil, de modo que possam manter o nível de confiança e de competência mobilizadora alcançado pelo trabalho daquelas que se arriscaram a ser pioneiras quando o país ainda se encontrava submetido à ditadura militar. E, evidentemente, de todas as que vieram depois impregnadas de vontade de interferir na produção de diferenças.

O que se convencionou chamar de crise de identidade das ONGs é uma decorrência natural da natureza dessas organizações políticas da sociedade civil. Aconteceu, em relação aos movimentos sociais, quando foram criadas; aconteceu nos períodos de estadofobia, por conta da ditadura militar; aconteceu em forma de preconceito mútuo no princípio do relacionamento entre organizações com e sem fins lucrativos; aconteceu quando a onda da globalização neoliberal reduziu o Estado, transferindo responsabilidades essenciais dos poderes públicos para a iniciativa privada e para as associações da sociedade civil; aconteceu com a campanha de diluição da imagem política das organizações não-governamentais, com a instituição do chamado Terceiro Setor; e está acontecendo por consequência manifesta da simpatia das pessoas que fazem as ONGs pelo governo que ajudaram a eleger. Existe, portanto, todo um histórico de conquistas na vivência das organizações não-governamentais. São exemplos de superações que foram temperando a fibra da cidadania para que os brasileiros pudessem chegar à plataforma de lançamento de um novo País, que está sendo construído pelo mais difícil, porém o mais duradouros dos caminhos, que é o diálogo.

O povo brasileiro elegeu em 2002 um presidente fora dos arranjos das elites tradicionais e o novo cenário requer uma ampla discussão

sobre o papel das organizações não-governamentais com a finalidade de intensificar e tornar cada vez mais eficaz a sua força de participação propositiva. O Brasil vive os primeiros passos de um governo radicalmente associado às manifestações da sociedade civil e o papel das ONGs ainda é uma incógnita. O fortalecimento das redes e fóruns de organizações não-governamentais, em articulação pelo país, talvez encontre respostas para o novo desafio. A sociedade precisa desse instrumento que emana da sua própria vontade civilizatória e que será tão mais importante quanto for à popularização da clareza da sua razão de ser.

A defesa da proposição de que as ONGs devem perseguir o papel de organizações políticas com olhos da sociedade civil não é condição para a existência ou não das organizações filantrópicas e assistencialistas. A situação de desigualdade do País não pode esnobar ações emergenciais e paliativas, mas também não é tão periclitante a ponto de deixar de lado todo um leque de ações transformadoras que transitam do fortalecimento às manifestações cultura aos cuidados para a consolidação da sociedade solidária. Para isso, o Brasil precisa do trabalho integrado das ONGs, do Estado, do Mercado e das entidades do Terceiro Setor.

A bem da verdade, só existem duas situações de dificuldade real no âmbito das ONGs e nenhuma é essencialmente de identidade: existe uma complicação financeira, ocasionada pelos efeitos do realinhamento geopolítico mundial, e um ponto crítico proporcionado pela falta de clareza dos padrões éticos fundadores dessas organizações da sociedade civil. Ambas têm corroborado significativamente para a existência de uma grande crise na pulsão de vida das ONGs, que é a competição sem parâmetros. Este sim é um grande problema multiplicador de desconfiança, inibidor da cooperação e do companheirismo civil, condições indispensáveis para a formação da teia do grande sonho de participação da construção de um país justo, próspero e de gente feliz. O psicoterapeuta, ex-líder estudantil e animador de processos de gestão compartilhada, João de Paula

---

31 MONTEIRO, João de Paula. Cooperação – Saiba o que é cooperatividade sistêmica para um novo tipo de desenvolvimento. Agência de Educação para o Desenvolvimento - Aed, p. 53, Brasília, 2003.

Monteiro, tem razões e argumentos para acreditar que é possível ser eficiente sem perder o senso da cooperação.

“Um problema retarda essa tomada de consciência. É a propaganda da ideologia da competição. Feita por todos os meios, em todos os períodos e em todos os lugares, ela martela todos os sentidos das pessoas, procurando induzi-las a competir em tudo. A permanente exaltação da competitividade ainda atordoa e confunde muita gente. Mas a propaganda enganosa produzida pela obsessão competitiva não será capaz de embotar mentes ou anestesiar corações por todo o tempo. Será cada vez maior o número de pessoas a romper com as ilusões que lhes dificultam perceber a realidade do nosso planeta e a agir em conformidade com ela”<sup>31</sup>.

Dentro da sua função política as ONGs devem continuar trabalhando para o restabelecimento do sentimento de comunidade, através da influência na sedimentação de uma cultura política que fortaleça a sociedade civil, a fim de que seja estabelecido o equilíbrio de poder e força na relação com o Estado e o Mercado. Para isso acontecer, a sociedade civil organizada precisa se posicionar como categoria política, com autonomia e instrumentos mobilizadores, a exemplo das ONGs. Já foram muitos os avanços nessa trajetória de conquistas e não há razão para capitular na hora do salto democrático experimentado pelo Brasil no início deste século, um país que é um mercado comum, com uma só língua e uma expressiva população futurista no brio da sua miscigenação.

## Referências Bibliográficas

**AZEVEDO, Kátia. Mutirão – Jornal Alternativo do Ceará.** Fortaleza: Museu do Ceará, coleção Outras Histórias 15, 2002.

**BAUMAN, Zygmunt. Comunidade – a busca por segurança no mundo atual.** São Paulo: Jorge Zahar Editor, 2001.

**CADERNOS Abong. ONGs identidade e desafios atuais.** São Paulo: 2000.

**COLETÂNEA Empreendimentos Sociais Sustentáveis – Como elaborar planos de negócios para organizações sociais.** São Paulo: Ashoka, McKinsey&Company e Fundação Peirópolis, 2001.

**COLETÂNEA Plataforma Ibase III – Reafirmando compromissos e estratégias – o papel das ONGs.** Rio de Janeiro: Ibase, 2000.

**DIÁRIO DO NORDESTE. ONU busca ajuda privada.** Fortaleza: 2003.

**DURÃO, José Eduardo S. Desafios para a Cooperação Internacional Norte/Sul no Contexto Global em Crise.** Fortaleza: KAS, 2003.

**FAXINA, Elson; RABELO, Desirée Cipriano; e SUZINA, Ana Cristina (org). Mutirão Brasileiro de Comunicação 1 e 2.** Curitiba: UCBC, 2003.

**MARTINS NETO, Eduardo. O engodo das empresas cidadãs.** São Paulo: Revista Marketing Cultural, 2003.

**MONTEIRO, João de Paula. Cooperação – Saiba o que é cooperatividade sistêmica para um novo tipo de desenvolvimento.** Brasília: Aed, 2003.

**NADDAF, Ana. Terra Feita de Gente – Uma história de emancipação social no Ceará.** Fortaleza: Raiz & Antena Editora, 2003.

**O ESTADO DE SÃO PAULO. Igreja debate futuro de movimento social.** São Paulo: 2003.

**PAIVA, Flávio. Mobilização Social no Ceará – 16 anos de tentativas e 1 promessa de diálogo.** Fortaleza: Edições Demórito Rocha, 2002.

**PAIVA, Flávio; e MONTEIRO, João de Paula. Os 5 Elementos – a Essência da Gestão Compartilhada no Pacto de Cooperação do Ceará.** Rio de Janeiro: Qualitymark Editora, 2001.

**PASSOS, José Meirelles. Governo Bush interfere em trabalho de ONGs.** Rio de Janeiro: O Globo, 2003.

**PAULA, Juarez de. Considerações sobre a Cooperação Internacional.** Brasília: xerografado, 2001.

**REBOUÇAS, Osmundo; PAIVA, Flávio; LIMA, Cláudio Ferreira; e MONTEIRO, João de Paula. Gestão Compartilhada – o Pacto do Ceará.** Rio de Janeiro: Qualitymark Editora, 1994.

**ROCHE, Chris. Avaliação de Impacto dos trabalhos de ONGs – Aprendendo a valorizar as mudanças.** São Paulo: Cortez Editora, 2000.

**SAINZ, Roberto Casanovas; e CHACÓN, Oscar A. García. Las ONGs latinoamericanas y los desafíos del desarrollo organizacional.** La Paz, Bolivia, e Zeist, Holanda: 1999.

**VALOR ECONÓMICO. ONGs tentam definir papel no novo governo.** São Paulo: 2003.

**VIEIRA, Marcos Alberto de Oliveira. A igreja católica em Fortaleza numa perspectiva gramsciana.** Fortaleza: Inédito, 1991.

## As ONGs são Terceiro Setor?

**Leilah Landim**

Terceiro Setor - assim como aconteceu com o já consagrado “ONG” - é mais um termo importado que recentemente começa a ser utilizado no Brasil para designar fenômenos e questões referidas a um universo de organizações da sociedade civil.

A analogia acima procede: a categoria ONG construiu-se socialmente e se disseminou, antes de mais nada, em função de lógicas próprias ao campo de relações internacionalizadas em que se inseria um conjunto de organizações de características particulares.<sup>1</sup> No entanto, é uma expressão importada que se atualizou, e se traduziu em função de relações e dinâmicas próprias ao contexto brasileiro, onde veio a ganhar conotações específicas, indicando fenômenos identificáveis nessa sociedade. Como tem sido observado, o reconhecimento e a visibilidade social desse nome “ONG” não se deu da noite para o dia, mas se produziu no decorrer da década de 80 a partir de todo um investimento na afirmação de uma identidade comum e na produção de concepções, práticas e instâncias específicas de legitimidade por parte de um conjunto de agentes e organizações preexistentes, nascidas no pós-64 e voltadas para uma atuação politizada, nas bases da sociedade. Sendo expressão polissêmica, sujeita a várias apropriações ideológicas ou discursivas - e, portanto, podendo-se constituir em objeto de polêmica em torno desses usos - suas definições sociais são passíveis de mudar com o tempo. (Landim, 1998-a) E de fato, nos inícios dos anos 2000, o termo ONG vem sofrendo uma significativa diluição de seu significado original.

Pode-se pensar que o reconhecimento social da (controversa) expressão “Terceiro Setor” esteja passando por um processo análogo. Como ela se dá? Um estudo das condições sociais e institucionais da criação e disseminação dessa categoria certamente teria que reservar um lugar de peso para agentes ligados ao campo das fundações, do investimento social empresarial, de organismos multilaterais de desenvolvimento, de centros universitários como os ligados ao campo da administração, por exemplo.

Mas novos termos têm a ver com transformações tanto da realidade, quanto de concepções sobre ela. Não há de ser sem pressupostos e consequências a utilização dessa expressão para designar, no final dos anos 90, um determinado universo de organizações e iniciativas na sociedade. Sendo o objeto em questão, como se sabe, organizações privadas que se pretendem sem fins lucrativos e com finalidade pública, o deslocamento, no Brasil, do já famoso termo “Organizações Não Governamentais” para algo que evoca “setor”, um “Terceiro Setor”, merece atenção.

Observe-se que não está em jogo, aqui, qualquer discussão sobre o possível estatuto teórico da expressão terceiro setor. Esse é termo descritivo, sem densidade conceitual. Importa considerar os sentidos de sua criação e utilização em um campo de ações e debates políticos e sociais, em um dado momento. Digamos que o termo tem uma determinada função dentro de uma discussão que se vem desenvolvendo sobre essas chamadas organizações privadas sem fins lucrativos, apontando para fenômenos, práticas e concepções que tendem a ganhar relevância nesse final de século.

Em terrenos brasileiros (e certamente não só), impressionam tanto a rapidez com que a categoria terceiro setor ganhou visibilidade, quanto às controvérsias emocionadas que sua utilização suscita - sobretudo, nos próprios meios relacionados a organizações de ação político-social.

---

1 As “Organizações Não Governamentais”, como se sabe, aparecem nos finais dos anos 40 em documentos das Nações Unidas indicando um universo variado e pouco definido de instituições privadas com as quais esse organismo poderia estabelecer consultas. Apenas a partir dos anos 80 viria a se afirmar o reconhecimento social particular dessa expressão, tal como é hoje utilizada.

Terceiro Setor não é termo neutro. Em primeiro lugar - mais do que o transnacional ONG, por exemplo - tem nacionalidade clara. É de procedência norte-americana, contexto onde associativismo e voluntariado fazem parte de uma cultura política e cívica baseada no individualismo liberal, em que o ideário dominante é o da precedência da sociedade com relação ao Estado. Certamente, portanto, é expressão que aqui chega carregada de pressupostos e conotações que complicam sua operação, sem mediações, no contexto da sociedade brasileira.<sup>2</sup> E se analisarmos os canais através dos quais a expressão vem sendo mais disseminada, acredito que chegaremos ao terreno do mercado: é usada amplamente e de forma naturalizada, sobretudo por empresas, fundações e organizações dedicadas à chamada filantropia empresarial, ou investimento social, campo que se desenvolve recentemente enquanto nova forma de atuação do empresariado, através do repasse de recursos a projetos de ação social, ou cultural.<sup>3</sup>

Terceiro Setor evoca colaboração e positividade de interação, diluindo a idéia de conflito ou contradição e tendendo a esvaziar as dinâmicas politizadas que marcam, pela força das circunstâncias, a tradição associativista das últimas décadas (e talvez da história) do Brasil. Ao contrário, por exemplo, de ONG, que distingue e diferencia subconjuntos de organizações a partir de seus ideários, papéis, alianças na sociedade, a idéia de “setor” é abrangente, tendendo à homogeneização ou minimização de diferenças que podem ser sociais e politicamente significativas, segundo os contextos e critérios de análise.

Acrescente-se o fato de que o cenário atual no qual a idéia se afirma é propício a interpelações quanto à sua funcionalidade, quando está em jogo o desmonte dos direitos e a diminuição da responsabilidade do Estado com relação às políticas sociais, na onda neoliberal. De

---

2 Podemos pensar se esses obstáculos se dão, por um lado, pelos questionamentos às ideologias neoliberais dominantes nesse final de século, feitos por forças da esquerda; mas também, em outro plano, dão-se em função de uma cultura estatizante que perpassa diferentes correntes do espectro político no contexto brasileiro - como se sabe, de Estado centralizador e autoritário e de débil e tardia constituição de sociedade civil.

3 Uma das poucas e primeiras publicações brasileiras dedicadas ao “terceiro setor” é originada exatamente de um congresso (III Encontro Ibero-Americano de Terceiro Setor) promovido pelo GIFE - Grupo de Institutos, Empresas, Fundações e Empresas: 3º Setor: Desenvolvimento Social Sustentado. (Ioschpe, 1997). A respeito da filantropia empresarial veja-se também Rico, 1998 e Goes e Rohden, 1998.

fato, frequentemente terceiro setor é utilizado, implícita ou explicitamente, para produzir a idéia de que o universo das organizações sem fins lucrativos é espécie de panacéia que substitui o Estado no enfrentamento de questões sociais - como na resolução do problema do emprego, por exemplo.

Se é verdade que o termo assume essas conotações, por outro lado a rapidez e facilidade com que se tem disseminado leva a crer que está referido de alguma forma a um correlato empírico, sendo operacional para indicar fenômenos concretos e identificáveis no Brasil contemporâneo. Ou seja, podemos observar uma incorporação ao senso comum da expressão terceiro setor enquanto termo descritivo "neutro" para indicar simplesmente um campo plural de associações e interações presentes em processos sociais que se desenvolvem recentemente, envolvendo de forma inédita a presença de diversos atores em uma esfera pública ampliada, no Brasil. É o exemplo dos conselhos pós-Constituição de 88 espalhados pelo país, ou as experiências de orçamento participativo, nos quais se colocam em comunicação, no espaço público, não os iguais, em termos de ideários e formas de atividade, mas uma ampla diversidade de organizações da sociedade. Nesse sentido terceiro setor ganha presença e plausibilidade no vocabulário comumente usado, quando se fazem referências à pluralidade de organizações na sociedade civil.

As observações acima vão como sugestões, ou hipóteses que merecem aprofundamento. Analogamente a ONG, terceiro setor está também sujeito a um uso polissêmico. A análise de textos e a observação do campo de ações políticas e sociais nos levarão à diversas imagens, percepções ou questões associadas ao termo terceiro setor, expressão inclusive, como se disse, frequentemente utilizada de forma "neutra" para aludir ao amplo universo de organizações da sociedade civil, no Brasil. São imagens que se acrescentam às colocadas acima, ou que com elas se cruzam.

Mas a criação e visibilidade desse e de outros termos novos, como ONG, certamente é paralela ao crescimento de um terreno de iniciativas, organizações, mobilizações sociais que - em função de sua natureza particular, ou de mudanças nas posições que vêm assumin-

do na sociedade - parecem estar demandando novas, ou renovadas, elaborações conceituais para serem compreendidas. Não é à toa que, no terreno dos debates teórico-analíticos, a revisita e revisão do conceito de sociedade civil está na ordem do dia. Esses debates sobre a sociedade civil informam (mesmo que, frequentemente, de modo impensado) os discursos sobre o terceiro setor; ao mesmo tempo, esses debates sobre a sociedade civil são informados por pesquisas empíricas recentes onde se produzem dados sobre um universo crescente e recente de associações civis cujos perfis fogem frequentemente de padrões tradicionais de associativismo.

Passo a seguir a esquematizar alguns temas e questões levantadas pelas discussões contemporâneas tendo como referência essa idéia de terceiro setor, ou as organizações da sociedade civil - ou que nomes venham a ter - no plano internacional e no contexto brasileiro.

## 1. Notas descritivas de um debate generalizado

É fácil observar, em tempos recentes – sobretudo a partir dos anos 80 – o crescimento de debates que têm por referência empírica um vasto e diferenciado universo de organizações privadas, de caráter associativo e voluntário e que, não se constituindo formal e idealmente com finalidade lucrativa, pretendem atuar em benefício público.

Indaga-se sobre as características particulares e os papéis representados nas sociedades contemporâneas por organizações e mobilizações sociais de ideários variados; tanto antigas como, sobretudo, novas, de graus diversos de formalização e cujo crescimento acelerado em diferentes contextos nacionais vem sendo indicado por pesquisas comparativas recentes<sup>4</sup>. As discussões – controversas, de referenciais teóricos e ideológicos heterogêneos e que talvez estejam caminhando no sentido de compor um debate mais estruturado –

---

4 Um dos esforços mais ambiciosos nesse sentido é o Projeto Comparativo sobre o Setor Sem Fins Lucrativos, que estuda o "setor" em 21 países - história, definições, marco legal, políticas públicas, emprego, despesas e estrutura de financiamento - levado a cabo pela Universidade de Johns Hopkins, nos Estados Unidos e coordenado por Lester Salamon e Helmut Anheier e cujos resultados vêm sendo divulgados em publicações diversas. Certamente esse projeto acabou por ser relevante na divulgação da idéia despolitizada e homogênea de terceiro setor, tal como aludida acima.

faz-se, portanto, em âmbito internacional. Conforme se mencionou, uma análise das condições institucionais de produção desses debates - sobretudo quanto ao que interessa aqui - certamente teria que considerar interseções e fronteiras entre o campo acadêmico, o político e, particularmente, o formado por essas próprias organizações, nas quais também se produzem pesquisas, conceitos, discursos.

*Nonprofit sector, third sector, independent sector, voluntary sector, charities, économie sociale, associations humanitaires...* São várias as expressões empregadas para designar essas organizações - correlatas à sua diversidade; ou a diferentes visões sobre elas em contextos nacionais também distintos - cuja tradução para o português nem sempre faz sentido, ou o mesmo sentido que têm nos contextos de origem (como é o caso, por exemplo, de *philanthropy* - “filantropia” - nos Estados Unidos). Muitos desses termos são novos, ganhando visibilidade e se construindo socialmente (o que não significa, vale repetir, que tenham densidade conceitual) para designar fenômenos e questões relacionadas ao universo dessas também chamadas organizações da sociedade civil, indicando, como foi dito, transformações atuais tanto no plano de concepções, quanto no de fenômenos sociais.

O pano de fundo dessa “descoberta” é global e mais do que conhecido, compreendendo fenômenos também diversificados como a redefinição do papel do Estado e a predominância da lógica de mercado com suas consequências sociais desastrosas, no quadro do neoliberalismo; o fim do socialismo real e a reorganização das sociedades do Leste Europeu; a diminuição de prestígio e a desconfiança com relação às instituições político-representativas tradicionais, como partidos e sindicatos; a intensificação de afirmações - e discriminações e conflitos - étnicas e religiosas; as transformações no mundo do trabalho, a crise de formas de sociabilidade tradicionais e o recrudescimento da chamada exclusão social, configurando-se o que, para alguns, é uma nova questão social; a retomada e revisão da questão da democracia e da cidadania, entre outras.

Nesse contexto, retomam-se igualmente “velhos” conceitos ou categorias – como solidariedade, assistência, caridade, reciprocidade, filantropia, voluntariado etc. – discutindo-se o possível repositionamento de práticas e valores a eles associados, na cena con-

temporânea. Como foi sugerido; os conceitos clássicos como de sociedade civil ou esfera pública são revisitados e figuram como referencial - se não explícito, mas sob forma prática ou implícita - no horizonte dos debates.

Estudos vêm chamando a atenção, portanto, para a necessidade de um redirecionamento do foco próprio a concepções clássicas do campo do pensamento sociológico ou da economia política, onde o privilegiamento do Estado e do mercado teria minimizado a consideração do lugar e do protagonismo histórico daquelas organizações - privadas, porém não voltadas para o lucro - na conformação das sociedades modernas.

Esse Terceiro Setor, segundo concepções gerais de seus principais ideólogos, seria lugar não apenas da autonomia organizativa, mas também da atualização de valores e práticas sociais incapazes de se realizarem no terreno do mercado, como altruísmo, relações de confiança, compromisso social, laços comunitários, militância, solidariedade, ambientalismo, etc. Seria espaço de virtual manifestação de pluralismo, ou da possibilidade de realização da lógica moral e de laços não instrumentais, representando um papel peculiar diante dos problemas e insatisfações criados tanto com a expansão do mercado no Ocidente, quanto com a do Estado no Leste (Wolfe, 1992). Terceiro Setor evocaria então não apenas, empiricamente, um conjunto diferenciado de organizações, como também, metaforicamente, um espaço de afirmação de valores. Ou seja, por um lado, a expressão é carregada de eficácia simbólica, encarnando idéias e ideais de diversas fontes de inspiração, como religiosas, espirituais, morais ou políticas. Por outro, indicaria um amplo e variado universo de organizações e iniciativas existentes nas mais diferentes sociedades, onde esses valores se veriam concretizados (cf. Fernandes, 1994; Salomon, 1997).

No debate internacionalizado onde esse objeto é construído discute-se então, comparativamente, os papéis de um vasto e diversificado universo de organizações tanto na evolução histórica das sociedades modernas, quanto na cena contemporânea. Uma idéia generalizada é a de que não só vêm-se multiplicando - há quem fale, mesmo, numa “revolução associativista” - como existem há décadas, ou mesmo há séculos, em diferentes contextos, representando papéis de peso na

conformação de diferentes sociedades. Apenas, teriam recebido pouca atenção em pesquisas acadêmicas ou debates públicos (Gidron, Kramer e Salamon, 1991). Estudos vêm procurando mostrar como, atuando em áreas variadas como a da arte e cultura, educação, saúde, assistência social, lazer, ambientalismo, defesa de direitos específicos e difusos etc., as organizações da sociedade civil são mercado de trabalho e também terreno de ação voluntária. Acionam agentes de gerações, trajetórias e valores os mais diversificados. Mobilizam grande quantidade de recursos materiais, de origens tão diversas quanto governos, indivíduos, igrejas, fundações, empresas. Na grande maioria, são pequenas, embora seus âmbitos de atuações possam ultrapassar às fronteiras nacionais.

Como é de se esperar, esse campo de estudos - e essa idéia de "Terceiro Setor" - desenvolvem-se de modo mais precoce e consolidado nos Estados Unidos, onde a execução de políticas públicas em colaboração com as organizações da sociedade civil, o associativismo, a doação privada de tempo e dinheiro para causas sociais fazem parte do ideário e das práticas do individualismo liberal, constituindo-se em cultura política fundante daquela sociedade. Consta que coube a John D. Rockefeller 3<sup>rd</sup>., cunhar o termo "Terceiro Setor", em um texto de 1978 (cf. Darcy de Oliveira, 1997). Vale a pena à longa transcrição: *"Nós, americanos, sempre nos orgulhamos da vitalidade de nosso país. No entanto, frequentemente deixamos de reconhecer uma das principais razões da nossa vitalidade: o fato de que desenvolvemos, no decorrer dos mais de dois séculos de nossa existência, um notável sistema de três setores (three sector system). Dois setores são instantaneamente reconhecíveis para todos: o mercado e o governo. Mas o terceiro é tão negligenciado e tão pouco compreendido, que fico tentado a chamá-lo de 'setor invisível'. Terceiro Setor é o setor privado sem fins lucrativos. Inclui dezenas de milhares de instituições absolutamente indispensáveis à vida da comunidade, através da nação - igrejas, hospitais, museus, bibliotecas, universidades e escolas privadas, grupos de teatro, orquestras sinfônicas, e organizações de assistência social de vários tipos. Todas elas dependem, para sua sobrevivência, de contribuições voluntárias de tempo e dinheiro por parte dos cidadãos. O Terceiro Setor é também o terreno para esforços organizados*

*lidarem com problemas sociais. Todos os ‘movimentos’ contemporâneos mais importantes cresceram nele: direitos civis, defesa de consumidores, direitos das mulheres, ambientalismo e muito outros”* (Rockefeller, J. D., 1993, apud Darcy de Oliveira, op. cit.).

Observe-se que alguns estudos recentes, nos Estados Unidos, sobre o terceiro setor, vêm apontando para o fato de que essa idéia da doação e voluntariado individual como sustentação do “setor” é um mito, já que a grande parte dos seus recursos viriam de fontes governamentais. Pesquisas da Universidade de Johns Hopkins mostram que 30,5% dos recursos do terceiro setor norte-americano provêm de fontes governamentais, enquanto que apenas 12,9% viriam de doações privadas. Esses resultados de pesquisa sustentam a argumentação de que o financiamento governamental é condição de garantia da existência e permanência de um “setor” consolidado e efetivo (Salamon, 1995).

Na tradição norte-americana, marca-se de forma especial o caráter “voluntário”, enquanto “livre”, do setor: “*O setor voluntário - ou ‘terceiro setor’ - pode ser definido residualmente como aquelas atividades onde o princípio dominante não é nem a coerção formal, nem a troca de bens e serviços orientados pelo lucro. (...) Consiste em atividades que são voluntárias no sentido duplo de serem livres de coerção e livres dos constrangimentos econômicos de lucratividade, ou distribuição de lucros*” . (Wuthnow, 1991).

Se nas pesquisas e concepções desenvolvidas na sociedade norte-americana tende-se a privilegiar o associativismo institucionalizado, em outros contextos, como o latino-americano ou o de alguns países europeus, ressalta-se na “composição” do setor a importância de iniciativas informais, de formas tradicionais de ajuda mútua, ou mesmo de movimentos sociais (veja-se Fernandes, 1994). Em contextos europeus, ao termo “terceiro setor” frequentemente prefere-se o de “economia social”, “popular”, ou “solidária”, indicando experiências e processos contemporâneos de recomposição das relações entre o econômico e o social, onde ressaltam dinâmicas participativas localizadas como cooperativas e associações mutualistas, etc. E onde a questão democrática é discutida e ressaltada (Laville, 1994; Coraggio, 1994). Tomando-se ainda um exemplo europeu como o da França - caso que, sob alguns pontos de vista, faz mais sentido numa comparação com a sociedade brasileira - surge recentemente uma literatura

que ressalta o vigor e as diversas questões colocadas para a cena contemporânea com a retomada do associativismo, ou de tradições associativistas esquecidas na história do país, contexto caracterizado historicamente pela “*suspeita, controle estatal ou repressão sistemática de práticas associativas*” (Chanial, 1998; vejam-se também os demais artigos em *Revue du MAUSS*, 1998). No mesmo sentido vai o trabalho recente de Serge Paugam, que retoma Tocqueville na consideração da sociedade francesa atual. Conforme esse último observava no século passado, “*Em todo canto onde se vê, na França, o governo à frente de um empreendimento novo, e na Inglaterra, um grande senhor, pode-se estar certo que, nos Estados Unidos, vai-se encontrar uma associação*”. Paugam analisa: “*mais de cento e cinquenta anos depois, pode-se perguntar se essa constatação não seria válida para a França*”. O autor aponta para um diversificado campo de organizações que “*dotaram-se, com efeito, de meios de gestão e de comunicação que lhes asseguraram, daqui por diante, um lugar privilegiado na organização da solidariedade*” (Paugam, 1995). Apesar de muito diferenciado internamente, Paugam aponta para a conveniência de se procurar “*fatores comuns*” na evolução desse universo associativo no contexto francês e de examinar as suas consequências, em termos da relação Estado/sociedade – apontando, portanto, para a idéia de um “setor”. Observa, nesse sentido, que o Estado providente não é mais capaz, hoje, de ser o garantidor da solidariedade e o reparador de todas as disfunções sociais. Nos seus termos, a regulação do laço social repousa menos sobre a planificação estatal das ações de solidariedade do que sobre a procura permanente de uma ordem negociada entre muitos parceiros, tanto em escala local, como nacional. (Paugam, 1995). Também o alemão Claus Offe, falando sobre o papel do Estado, do mercado e da “*ação comunitária*” na sociedade contemporânea, defende um “*triângulo entre as três forças*”, ressaltando que nos últimos 50 anos “*o planeta mudou para melhor por causa dos movimentos pelos direitos civis, o feminismo, a luta pela preservação da natureza*” e outros. Propõe um “*novo pacto, que ressalve o dever do Estado de dar condições básicas de cidadania, garanta a liberdade do mercado (...) e, para evitar o conflito entre esses dois interesses, permita a influência de entidades comunitárias*”. (Offe, 1998). Também Anthony Giddens, em sua proposta

de terceira via para a social democracia, embora não desenvolva formulações sobre um “terceiro espaço” entre mercado e Estado, chega a mencionar a expressão terceiro setor enquanto área de trabalho voluntário. Nas formulações sobre a importância de “*uma sociedade civil ativa*” em parceria com governo no projeto que propõe, ressalta também o peso das organizações comunitárias e associativas locais, dos pequenos grupos de auto-ajuda e apoio mútuo e da atividade social empresarial. (Giddens, 1999).

Como se pode perceber, por esse rápido vôo descritivo, uma visão positiva das organizações sem fins lucrativos é certamente predominante nesse contexto, em que o “setor sem fins lucrativos” é geralmente visto como locus de valores caros aos liberais, como altruísmo, voluntariado, participação, pluralismo (DiMaggio e Anheier, 1990).

Como também se vê, a idéia de conflito, de contradição, de campo de forças em luta por hegemonia ou de outras questões que supõem diversificação de interesses e projetos estão razoavelmente ausentes nesses debates, assim como as concepções que questionam um corte radical entre sociedade civil e Estado. É nesse sentido e como se disse que, no contexto brasileiro, expressão terceiro setor vem sendo questionada.

Vale a pena ainda relembrar, no entanto, voltando à expressão terceiro setor, que essa é de definição suficientemente vaga para poder ser apropriada por diferentes autores e agentes, na identificação de fenômenos sociais diversos. Entre os próprios estudiosos que adotam o termo e contribuem para sua consagração há quem diga, como Robert Wuthnow citado acima, que embora a idéia de “*todo indiferenciado*” tenha operacionalidade para efeito de determinadas questões, “*o setor voluntário é meramente uma agregação estatística e conceitual*” de centenas de organizações as mais diversificadas. (Wuthnow, op. cit.).

## 2. Notas sobre o debate, também no Brasil, sobre as “OSCs”

Em meios acadêmicos e políticos brasileiros, as discussões envolvendo as organizações privadas sem fins lucrativos são relativamente

recentes. Dadas as características desse contexto nacional, esse campo de questões nunca foi alvo de maiores discussões na sociedade nem, consequentemente, de atenção mais sistemática por parte da historiografia ou do pensamento sociológico. Conforme se sabe, o Brasil tem sido visto e estudado como uma sociedade onde, historicamente, foi forte a presença de um Estado centralizador e patrimonialista que, através de esquemas corporativistas, sempre tentou controlar e cooptar grupos de interesse e instituições, fazendo passar as disputas na sociedade pelo crivo do poder público. Como se diz, criou-se desde as origens coloniais uma sociedade “a partir” do Estado. Em termos históricos, portanto, além da conformação de um Estado privatizado, assistiu-se a uma tardia constituição do mercado e uma debilidade endêmica da sociedade civil.

No entanto, por um lado - e como vem apontando a literatura recente -, deu-se nas três ou quatro últimas décadas, no Brasil, condições para um acelerado desenvolvimento de organizações do tipo associativo, tais como a modernização e urbanização aceleradas, a diversificação social, o desenvolvimento dos meios de comunicação. Paralelamente a esses processos, claro, as transformações econômicas, sociais e políticas dos anos 90, generalizadas internacionalmente, como as mencionadas acima, também se fazem presentes na cena brasileira - às quais se acrescentam as especificidades dadas pelo processo concomitante de democratização institucional. Esses fatores têm colocado, cada vez mais, a questão do papel das entidades privadas dedicadas à ação no espaço público na ordem do dia.

Quanto ao que nos interessa, cabem aqui duas observações. Em primeiro lugar se, pelos motivos acima, a história das organizações privadas sem fins de lucro não tem a mesma visibilidade que em outros contextos nacionais, isso não significa que essas organizações estejam ausentes da sociedade brasileira, nas mais diversas conjunturas e representando papéis variados. Antes que uma história inexistente, essa é uma história mal contada. Surpreende, por exemplo, saber que há cerca de 220.000 entidades registradas como “sem fins lucrativos” na Secretaria da Receita Federal (dados de 1991), compondo um universo diversificado que compreende desde associações de defesa de interesses específicos, até entidades de cultura, educação, assistência social ou de defesa de direitos civis. Esse uni-

verso, claro, não surgiu de ontem para hoje. Em grande parte já é antigo, e certamente fazem parte estrutural de estratégias de sobrevivência de grande parcela da população, bem como da produção de seu lazer, esporte ou cultura.<sup>5</sup>

As questões em discussão, quanto à sociedade brasileira, também têm sido variadas e refletem não apenas diferentes alinhamentos em debates políticos e sociológicos sobre os rumos recentes dessa sociedade, mas sobretudo, a própria diversidade interna do universo das chamadas organizações não governamentais sem fins lucrativos, ou organizações da sociedade civil. Ou seja, as questões diferem, também, porque estão se referindo a diferentes objetos, a subconjuntos variados de organizações com objetivos, ideários e valores diversificados. A referência ao debate internacional é, como se disse, mais do que nunca inevitável em um campo particularmente permeado por instituições e agentes transnacionais (como o são as ONGs, Fundações, Agências Internacionais de Cooperação, etc.). A sua retradução para o contexto brasileiro dá-se através de ênfases temáticas específicas, passando naturalmente pelas mediações dadas pela história e conformação dessa sociedade.

A seguir, pretendo apenas elencar as principais questões e temáticas onde são ressaltados os papéis das organizações sem fins lucrativos no país - com necessário correlato no campo internacional. Ou seja, trata-se de procurar e percorrer os debates onde esse universo empírico de organizações, seus papéis, seu peso social ou político são evocados como fator significativo. A idéia de “setor” pode, ou não, figurar nessas diferentes discussões.

a) Como foi sugerido, há um lugar para pensar as organizações privadas e sem fins lucrativos no quadro das discussões sobre as formas diversas de sociabilidade presentes nas sociedades urbanas contemporâneas, ou no estabelecimento de vínculos e dinâmicas sociais integradoras a partir de lugares que não o Estado. As organizações

---

5 Segundo classificação da própria Receita Federal na época, as entidades “beneficentes e assistenciais” vêm em primeiro lugar em número: compõem 29% do conjunto. Em segundo lugar, vêm as “esportivas e recreativas”: 23,3%. Finalmente, as classificadas como “culturais, científicas e educacionais” somam 18,6% do conjunto das sem fins lucrativos (Landim, 1993). Claro, esse universo compreende muitas organizações que, sem fins lucrativos do ponto de vista legal, comportam-se como qualquer empresa voltada para o mercado, questão que apenas esse tipo de dado não permite analisar.

voluntárias sem fins lucrativos, ou “comunitárias”, têm sido destacadas como lugares privilegiados nos debates sobre o resgate de vínculos, valores ou modos de sociação positivos, numa contra-corrente da chamada exclusão social - pensada, para usar literatura recente, em termos de exclusão dos direitos da cidadania, ou de desafiliação social, ou de individualismo negativo (conforme os termos de Castel, 1995). Nesse caso, tem sido suscitada a revisita aos clássicos, como Durkheim, Weber, Simmel. É contexto onde ressaltam as iniciativas relacionadas ao voluntariado, ou ao associativismo comunitário e de vizinhança, variadas formas associativas locais como grupos de jovens, clubes de mães, organizações de cultura, recreação ou esporte (onde a tensão entre benefício mútuo e sentido público está particularmente presente). Essas práticas - de fato, bem antigas - vêm sendo repensadas também dentro do enfoque da construção e dos papéis desse terceiro setor, ou sob o recorte das redefinições de fronteiras entre o público e o privado. Por um lado, esse campo permeia-se de redes religiosas e também é marcado pelas relações pessoalizadas e de reciprocidade tão presentes no universo cultural brasileiro (questão também contemplada por literatura recente internacional mencionada acima - veja-se Chanial, op. cit; Godbout, 1998; Caillé, 1998). Por outro, esse associativismo recente remete ao debate - que vem tomando corpo, a partir de pesquisas recentes também no Brasil - onde se liga a existência de uma densidade associativa à idéia de organização da sociedade civil, de “comunidade cívica”, de alinhamento de forças no espaço público e de construção da institucionalidade política democrática. Nesse último caso, referências no campo têm sido trabalhos da ciência política norte-americana recente como o de Putnam (1992), onde conceito como o de “capital social” expressa normas e redes presentes em um conjunto diversificado organizações, indicando graus de vida associativa que teriam como consequência o maior ou menor fortalecimento das instituições políticas e da economia.

b) As organizações privadas sem fins lucrativos aparecem também associadas à problemática da construção dos movimentos sociais contemporâneos. Nesse caso, estão em jogo, sobretudo as chamadas ONGs – que são um dos subconjuntos dentro do vasto universo de

organizações voluntárias - que aparecem na literatura sociológica e no debate público dos anos 70-80, no Brasil, como atores ligados aos movimentos sociais que germinam ainda dentro do regime autoritário, como o novo sindicalismo, os movimentos de bairro, as lutas pela terra etc. É o tempo da idéia do “popular”, que mais tarde viria a se transformar na de “sociedade civil”. Já nos anos 80-90 essas organizações ganham relevância pelo seu papel nos movimentos sociais que implicam na criação de identidades e sujeitos coletivos. Ainda aqui, as chamadas ONGs - entidades de tipo não representativo, formadas por agentes profissionalizados, mantendo em sua maioria canais de financiamento e relações com atores internacionais - vêm aparecendo como elementos constitutivos na criação de identidades e grupos de interesse diversificados, como mulheres, negros, crianças e adolescentes, índios, portadores do HIV ou de deficiências, etc. Nesse contexto, as organizações sem fins lucrativos aparecem, portanto, no bojo das discussões sobre a redefinição do conceito de cidadania diante das diferenciadas identidades, valores, interesses que surgem na cena pública, nas sociedades contemporâneas. Enquanto tal, e por sua vocação internacional, são mencionadas como agências globalizadoras de políticas de identidade que emergiram desde os anos 60 nos Estados Unidos e Europa Ocidental. Por fim, ainda dentro das temáticas dos movimentos sociais e da cidadania, começam a surgir trabalhos sobre transformações tanto nas características desses movimentos, como no campo das ONGs do final da década de 90, contexto em que o termo terceiro setor vem sendo empregado - de modo bastante controverso - como designação expressiva dessas transformações (cf. Gohn, 1998).

c) Essa temática leva a uma questão que no Brasil vem adquirindo recentemente visibilidade particular, certamente pela centralidade que ocupam nessa sociedade as questões da construção da institucionalidade democrática: o problema das formas de criação de legitimidade e representação que escapam à lógica da delegação. A representatividade e a capacidade de convocações construídas de fato por organizações não governamentais tem sido questão de debate, sobretudo no campo da política onde as ONGs estão presentes. Essa posição e essa legitimidade têm sido questionadas, em termos de que

desvirtuam, ou ameaçam, a construção da institucionalidade democrática, dos movimentos sociais, das associações representativas tradicionais. A presença das ONGs no cenário internacional em espaços definidores de políticas - onde ressaltam as últimas Conferências das Nações Unidas - tem sido particularmente marcante no sentido de trazer à tona essa questão da representatividade, colocando também novas questões para o campo das relações internacionais (veja-se Mello, 1997).

d) Deixando para o final uma questão de particular peso e interesse, as organizações sem fins lucrativos e não governamentais aparecem como um dos atores no debate e nas práticas tidas como definidoras de novas relações entre a sociedade e o Estado.

No Brasil vem-se desenvolvendo rapidamente o debate sobre o papel a ser representado pelas organizações sem fins lucrativos diante das políticas públicas e das transformações do Estado na cena brasileira contemporânea. Será esse papel o de complementar, substituir, propor, co-gestionar ou controlar a execução de políticas públicas? Em que medida esses processos vêm ocorrendo? Em que medida a idéia e as práticas de um "fortalecimento da sociedade civil", ou de um "terceiro setor", correspondem a estratégias de redefinição do papel do Estado em termos neoliberais? Em que medida significam o fortalecimento de contra-poderes, de movimentos sociais, de interpelações às políticas públicas excludentes e recessivas? E qual o impacto de um denso universo de organizações da sociedade civil sobre a institucionalidade política e seu funcionamento? Etc.

Nesse campo, é inevitável passar pela interpelação acima quanto à possível funcionalidade das organizações sem fins lucrativos enquanto substitutas de um Estado que se demite de seus papéis sociais e delega à sociedade sua execução. Nesse caso e para os que privilegiam essa leitura dos acontecimentos, estaria particularmente em foco o vasto e às vezes bem antigo universo das entidades de assistência, as especialistas em prestações de serviços diretos à pobreza, mais próximas do campo das religiões - e é contexto em que muitas vezes se reforçam imagens do senso comum onde elas são percebidas criticamente como mero paliativo, promotoras de códigos de ações sociais avessos aos dos diretos, ou como instrumentos no reavivamento de

ideários liberais meritocráticos. Como se discute – e particularmente no campo da assistência social, onde está mais em jogo a prestação de serviços do que o possível papel dessas organizações no campo da política e dos movimentos sociais -, o terceiro setor significaria tão-somente a “*refilantropização da questão social*”, ou a “*remercantilização da questão social*”, a partir de uma “*nova estratégia de legitimação do sistema capitalista*” que, no contexto neoliberal, “*tem como eixo central a passagem das lógicas de Estado para as lógicas da sociedade civil ou, na equalização que faz a corrente liberal, para as lógicas do mercado*” (Montano, 1999).<sup>6</sup>

Essas visões e debates se atualizam - e também se transformam e complexificam bastante - no confronto com as situações de fato colocadas crescentemente na cena pública, de pressupostos e consequências não lineares e até contraditórias, envolvendo diversas formas de colaboração efetivamente concretizadas entre organizações da sociedade civil e o Estado com relação a políticas públicas. Ressaltam aí experiências participativas de cunho local de pressupostos e consequências sociais as mais diversas e onde a análise apenas em termos de “substituição” e “funcionalidade” não dá conta do recado - como pode ser visto através da literatura que se começa a acumular sobre a questão do poder local, de conselhos, de orçamentos participativos.<sup>7</sup>

Creio ser importante considerar que há diversidade de situações quando está em jogo, por um lado, o papel das organizações da sociedade civil na formulação, proposição ou controle de políticas; e, por outro lado, no seu papel enquanto prestadoras de serviços sociais. O debate está na ordem do dia, e corre atrás de acontecimentos ainda pouco avaliados.

---

6 Nesse caso, e a partir de determinadas interpretações da teoria marxista, há a identificação da sociedade civil com o terreno da economia, das relações de propriedade burguesa, da concorrência material, das necessidades individuais. Não faz sentido, nesses termos, a existência ou consideração de um campo de organizações e relações que se situariam, por suas características e posições na sociedade, em um espaço diferenciado do mercado ou do Estado. Mas – sobretudo - vertentes gramscianas de conceituação da sociedade civil (como Estado ampliado, campo de lutas e de construção da contra-hegemonia etc.) têm sido retomadas no Brasil, como referencial teórico possível de análise das organizações não governamentais sem fins lucrativos na cena contemporânea.

7 Vejam-se os recentes trabalhos de Evelina Dagnino mencionando a “confluência perversa” de dois projetos, presentes na idéia e nas práticas referidas à sociedade civil. (Dagnino, 2002).

Vale lembrar que a legitimidade dessas “parcerias”, na sociedade brasileira, enfrenta também os obstáculos dados por conhecidas sombras sobre o “setor”, criadas através de uma história particular. Se as organizações privadas sem fins lucrativos, através dos tempos, sempre se fizeram presentes na prestação de determinados serviços públicos, em colaboração com o Estado - o qual, inclusive, teve um papel de peso na própria criação e existência desse universo de organizações - por outro lado, essa relação vem impregnada pelos vícios tradicionais do autoritarismo, do clientelismo político e do desvio de fundos públicos para fins privados.

Ainda aqui, é interessante que se retomem algumas observações sobre a diferenciação interna dessas organizações, através de um rápido olhar sobre fatos conhecidos da história do país, tentando focalizar aí as “organizações voluntárias”. Retomando a história vemos que, até os finais do século XIX, quase tudo o que havia de consolidado no país em termos de assistência social, saúde e educação, constituía-se em organizações (formalmente sem fins de lucro material, claro) criadas pela Igreja Católica - é bom lembrar, com o mandato do Estado, em uma situação de simbiose entre as duas instituições.

Os anos 1930, como é sabido, inauguram o período da expansão do Estado na prestação direta de serviços em áreas como a educação, cultura e saúde. Se, nas primeiras décadas do século, tinha havido uma proliferação de associações voluntárias e autônomas de tipo mutualista, profissionais e sindicais, a era autoritária pós-30 vai se caracterizar pela dissolução desse campo de organizações e pelo fortalecimento e também atrelamento de sindicatos e organizações previdenciárias ao Estado, dentro do conhecido projeto corporativista. Para o que interessa, aqui vale observar que esse processo autoritário e centralizador, caracterizado por políticas de bem-estar fragmentadas e excludentes não deixou de reservar um lugar para um conjunto de organizações sem fins lucrativos; mesmo que isso não fosse formulado em termos de uma política clara - o que tem sido pouco estudado, a partir do foco privilegiado sobre um Estado onipresente. Não só continua a proliferar organizações privadas e sem fins lucrativos na área da saúde, educação, assistência, lazer, como foram correntes as relações de colaboração entre essas organizações e o Estado.

Não é por acaso que data desse período a legislação que regulamenta essas relações, a qual se mantém, no fundamental, intacta até os dias de hoje: as precárias e obsoletas leis que regulam isenções fiscais, certificados de filantropia e de utilidade pública, através dos quais essas entidades têm acesso a fundos públicos. Ou seja, o projeto centralizador e autoritário dos anos 30-40 reservou um papel para as numerosas entidades sem fins lucrativos, nos campos assinalados acima, as quais foram em grande parte responsáveis pela prestação de serviços a amplas camadas da população que ficavam à margem das políticas sociais corporativas. Isso teve como pressuposto a aliança entre o Estado getulista e a Igreja Católica, favorecendo então o enorme campo de organizações de ação social à elas ligadas (e, secundariamente, também as relacionadas a outras religiões como a espírita e a evangélica).

Em resumo, uma revisão da história do país que procure resgatar a presença de organizações voluntárias pode concluir que, embora nunca tenha havido políticas coerentes e contínuas com relação a elas - embora essa relação não fosse definida como uma agenda e ocupasse sempre uma posição marginal nas preocupações governamentais - essas organizações sempre se fizeram presentes nas práticas das políticas públicas. É impossível analisar determinadas políticas sociais sem chegar às organizações sem fins lucrativos. Principalmente em áreas como a da saúde ou da assistência social onde, se não é possível falar em política, ao menos existe um padrão estabelecido através do tempo. Como se disse, as especificidades dessa colaboração dão-se sobre vícios históricos da relação entre Estado e sociedade, no contexto brasileiro.

Claro, a questão é diversa quanto ao campo das organizações de defesa de direitos, de promoção de cidadania, ou das associações de defesa de determinados grupos de interesse, ou comunitárias. Nesse campo, predominou não a colaboração, mas um padrão de conflito com o Estado. Sucessivos regimes autoritários colocaram no campo “anti-governamental” as mais elementares experiências de associativismo no país - como ocorreu na ditadura entre 37 e 45 e no posterior período de 64 a 85. Foi difícil criar-se um campo propício à permeabilidade e transparência nas relações da sociedade civil organizada com o Estado e as políticas públicas.

Essas heranças e questões se misturam e confrontam hoje em transformações recentes tanto do Estado, como da sociedade (o que se torna particularmente visível em novos espaços públicos como, por exemplo, os dos conselhos), revelando-se a polissemia do campo das “sem fins lucrativos”, onde os discursos e práticas de uma assistência paliativa convivem com os da co-gestão, controle e proposição de políticas frequentemente no interesse de setores populares e excluídos.

### 3. O Terceiro Setor e os números

A título de considerações finais, gostaria de apontar para um elemento que tem sido importante na legitimação da idéia de terceiro setor: as pesquisas de caráter estatístico. Um exemplo já mencionado é o do Projeto Comparativo Internacional sobre o Setor Sem Fins Lucrativos da Universidade John Hopkins (do qual eu própria participei como coordenadora dos trabalhos no Brasil).

O objetivo dessa pesquisa foi o levantamento quantitativo de organizações sem fins lucrativos em cerca de 30 países, medindo-se a sua mobilização de empregos, de recursos e despesas e a estrutura de suas fontes de financiamento.

Em que pese a relevância de se examinarem as fontes de dados disponíveis sobre essas organizações - assim como a crítica das lacunas de instituições de estatísticas oficiais que pouco as medem - em outro plano essas pesquisas e publicações foram uma instância de produção e legitimação da idéia de terceiro setor como algo concreto e de enorme peso social e econômico no Brasil. Gostaria de fazer algumas observações críticas a essas conclusões.

O objeto empírico da pesquisa – como de outras análogas – foi o universo amplo e diversificado das organizações sem fins lucrativos. Pelo próprio título do Projeto, vê-se que esse universo é considerado como um “setor”, – um *nonprofit sector*, – universo de organizações que, apesar de diversificadas são, no caso, vistas como guardando características comuns ocupando, como um conjunto, posição particular na sociedade.

O campo empírico medido, segundo o arbitrário usado nesse projeto, é o mais amplo possível: são as organizações que não integram o aparelho governamental; estruturadas formalmente; sem finalidade lucrativa, ou seja, que não distribuem lucros entre seus empreendedores e responsáveis; que envolvem algum nível de participação voluntária; e que se autogerenciam, gozando de alto grau de autonomia interna (quanto a essas definições, a metodologia da pesquisa e os resultados comentados abaixo, veja-se Landim e Beres, 1999).

Vão-se incluir nesses critérios organizações as mais variadas. Segundo classificação adotada por essa pesquisa e adaptada para o Brasil, distribuem-se-se nas seguintes áreas: cultura e recreação; educação e pesquisa; saúde; assistência social; ambientalismo; desenvolvimento; defesa de direitos e *advocacy*; religiosas; e associações profissionais. Como se viu, na verdade incluem-se aí organizações de tradições, histórias, ideários, papéis os mais diversos na sociedade brasileira. A única instância em que estão, de fato, delimitadas como um conjunto coerente é a jurídica: são as registradas em Cartório Civil como associações, ou sociedades, sem finalidade lucrativa, ou as instituídas como Fundações - e no caso, devem se excluir do conjunto as instituídas por órgãos públicos.

É a partir dessa definição que se constróem os resultados da pesquisa e, portanto, uma imagem do nosso “Terceiro Setor”. No Brasil, chegamos a números que já foram razoavelmente disseminados e que resumo aqui.

Quantas são? Segundo resultados construídos através de dados da Secretaria da Receita Federal e como se mencionou, em 1991 compunham o vasto universo de 220.000 entidades, classificadas do seguinte modo, segundo aquela instituição: 29,1% eram *beneficentes, religiosas e assistenciais*, 23,3%, *esportivas e recreativas*, 18,6%, *culturais, científicas e educacionais*, 4,4%, *associações e sindicatos de empregados*, 2,9%, *associações e sindicatos de empregadores*, 1,8%, *associações de autônomos ou profissionais liberais*, e 19%, *outras* (e esse dado final nos leva à fragilidade do critério classificatório).

São cerca de **1.120.000 as pessoas ocupadas e com remuneração**, no setor sem fins lucrativos, em 1995.<sup>8</sup> Acrescentando-se os voluntá-

---

<sup>8</sup> Consideradas as pessoas de 10 anos ou mais que trabalharam como ocupação principal em atividades típicas do setor. Os números expressam o cálculo de pessoas empregadas em tempo integral, ao que se chega somando todas as horas trabalhadas e dividindo-as por quarenta horas semanais.

rios, que somam, também em termos de número de horas de atividades equivalentes a ocupações em tempo integral, cerca de 333.000 pessoas, chega-se a quase 1.5000 pessoas ocupadas no setor. Como tem sido observado e amplamente divulgado em textos, conferências, mídia, envolvendo os que valorizam o “terceiro setor”, essas são quantidades significativas econômica e socialmente – quanto mais, que as pesquisas apontam para o seu crescimento.

Passando, no entanto à composição interna do “setor” em termos de pessoal ocupado, ou seja, a participação percentual de cada área de atividades, segundo a classificação adotada pela pesquisa, observa-se que nada menos que 81% do pessoal ocupado, em 1995, estão em quatro áreas: **educação, saúde, cultura/recreação e assistência social**. **Educação** vem em destaque, com 34% dessas ocupações. Seguem-se quase empatadas **Saúde**, com 16,4%; **Cultura e Recreação**, com 15,6%; e **Assistência Social**, com 15,1%.

Das outras áreas, somente as entidades religiosas e as associações profissionais/sindicais têm algum peso, ou seja, cerca de 8% cada uma. As áreas de “desenvolvimento e defesa de direitos”, onde estariam, por exemplo ONGs e associações comunitárias, possuem apenas 1,4% das ocupações desse conjunto.

Ora, várias observações podem ser feitas sobre o caráter de entidades sem fins lucrativos com finalidades públicas, partindo-se desses universos quantitativamente mais significativos: por exemplo, os estabelecimentos privados de nível superior, segundo a legislação vigente, são todos obrigatoriamente sem finalidades lucrativas. São responsáveis por cerca de 35% das ocupações remuneradas, na área de educação, embora seja bastante duvidoso, como se sabe, o seu caráter não lucrativo e de finalidade pública. Outro exemplo seria as organizações da vasta área da saúde, onde a mobilização de ocupações se dá em grande parte pelos hospitais privados que, na sua maioria, comportam-se também como organizações de mercado. A área da recreação é também composta em sua quase totalidade por clubes esportivos.

Por esses exemplos – e outros, que podem ser aprofundados - já se pode apontar para a fragilidade da idéia de que há um grande peso, em termos sociais e de benefícios públicos, do que se considera “Terceiro Setor” no Brasil. Além do critério econômico privilegiado nessa

avaliação – que torna irrelevante o campo das organizações mais politizadas, como as ONGs, de menor quantidade mas de enorme peso social e político no país – há um inchamento dos dados agregados através de organizações que pouco têm a ver com as virtudes proclamadas pelos defensores do “setor”. Ainda aqui, as concepções homogeneizadoras e despolitizadoras subjacentes à idéia de terceiro setor parecem predominar, agora com a legitimação dos números.

Finalmente, como se indica no título, o texto aqui apresentado tem o sentido apenas de apontar para algumas questões como contribuição para o debate que se vem desenvolvendo sobre o “Terceiro Setor”, as “ONGs”, as “organizações voluntárias”, ou “da sociedade civil”.

Não se pretendeu discutir modelos conceituais adequados à compreensão substantiva dos fenômenos apontados, mas sim percorrer rapidamente um debate contemporâneo nas formas em que se vem desenvolvendo globalmente, nas fronteiras entre a política, a ação social e a academia. Avançar nas discussões sobre significados, características, papéis, de possíveis “novas” movimentações, iniciativas, organizações, no âmbito da sociedade, passa em algum momento por conhecer os termos e as condições sociais em que essas discussões vêm sendo construídas recentemente. Sobretudo, passa por um maior conhecimento empírico desse universo de fenômenos que parece crescer e sofrer transformações na cena contemporânea, objeto de escassa tradição de pesquisa e estudo no Brasil.

Por um lado existe, desde os anos 80, a retomada do debate teórico e acadêmico sobre o conceito de sociedade civil. Esse debate informa pesquisas e concepções sobre um “Terceiro Setor” e expressões descriptivas similares, explícita ou implicitamente. Mas (como mostrou Sergio Costa, 1994) há que se distinguir o uso analítico-teórico do uso político-estratégico das expressões, relativo à luta simbólica pela apropriação do sentido das palavras.

## Bibliografia

CAILLÉ, Alain - 1998 - *Don et Association*, em Revue du MAUSS semestrielle - No. 11 - Premier Semestre 1998 - Une seule solution, l'association? Socio-économie du fait associatif - Paris: La Découverte

CASTEL, Robert. 1995. Les Métamorphoses de la Question Sociale - Une chronique du salariat - France: Fayard

CHANIAL, Philippe - 1998 - *La délicate essence de la démocratie: solidarité, don et association*, em Revue du MAUSS semestrielle - No. 11 - Premier Semestre 1998 - Une seule solution, l'association? Socio-économie du fait associatif - Paris: La Découverte

COSTA, Sergio. - 1997 - *Categoria Analítica ou Passe-Partout Político-Normativo: Notas Bibliográficas sobre o Conceito de Sociedade Civil*, em BIB no. 43, Rio de Janeiro: ANPOCS.

CORAGGIO, Jose Luis – Economia Urbana: la perspectiva popular – Quito: Instituto Fronesis, 1994.

DAGNINO, Evelina (org.) – Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

DARCY DE OLIVEIRA, Miguel - 1997 - Cidadania e Globalização: a política externa brasileira e as ONGs - Trabalho apresentado no Trigésimo Quarto Curso de Altos Estudos - Itamaraty - Ministério das Relações Exteriores (mimeo).

DIMAGGIO, Paul e Helmut Anheier. 1990. *The Sociology of Nonprofit Organizations and Sectors*, em *Annual Review of Sociology*, 16:137-59.

FERNANDES, Rubem Cesar. 1994 - Privado, porém Público - o Terceiro Setor no Brasil. Rio de Janeiro: Relume Dumará.

GOHN, Maria da Glória - 1998 - *O novo associativismo e o Terceiro Setor*, em Serviço Social e Sociedade No 58, ano XIX, novembro de 1998.

GOES DE PAULA, Sergio e Fabíola Rohden - 1998 - *Filantropia Empresarial em Discussão: números e concepções a partir do Prêmio Eco*, em Ações em Sociedade, Leilah Landim (org.). Rio de Janeiro: ISER/Ed. Nau.

GODBOUT, Jacques - *Liens primaires, association et tiers secteur*, em Revue du MAUSS semestrielle - No. 11 - Premier Semestre 1998 - Une seule solution, l'association? Socio-économie du fait associatif - Paris: La Découverte

GIDDENS, Anthony - 1999 - A terceira via - reflexões sobre o impasse político atual e o futuro da social-democracia - Rio de Janeiro/São Paulo: Ed. Record.

GIDRON, Benjamin; Ralph Kramer and Lester M. Salamon . 1991. *Goverment and the Nonprofit Sector: Emerging Relationships in Welfare States* - San Francisco: Joey-Bass Publishers

IOSCHPE, Evelyn Berg (org) - 1977 - “3o Setor - Desenvolvimento Social Sustentado” - São Paulo: GIFE / Paz e Terra

LAVILLE, Jean Louis (org) – L'économie solidaire – une perspective internationale, Paris: Desclée de Brower, 1994.

LANDIM, Leilah - 1998a - “*Experiência militante*”: *histórias das assim chamadas ONGs*, em Ações em Sociedade – militância, caridade, assistência etc. – Leilah Landim (org), Rio de Janeiro: ISER/Editora Nau, 1998.

- 1983. *Para além do Mercado e do Estado? Filantropia e Cidadania no Brasil*. Rio: ISER.

- 1999. As Organizações Sem Fins Lucrativos no Brasil – ocupações, despesas e recursos, em co-autoria com Neide Beres. Rio de Janeiro: Nau.

MELLO, Maria de Fátima - 1977 - As ONGs como novos atores internacionais - Dissertação de Mestrado - IRI - Instituto de Relações Internacionais - Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (mimeo).

MONTANO, Carlos - 1999 - *Das “lógicas do Estado” às “lógicas da sociedade civil”: Estado e “terceiro setor” em questão.*, em Serviço Social e Sociedade no. 59, ano XX, março de 1999.

OFFE, Claus - 1998 - Entrevista à Revista Veja, edição 1541, ano 31, no. 14, 8 de abril de 1998. São Paulo: Ed. Abril.

PAUGAM, Serge - 1995 - *L'essor des associations humanitaires. Une nouvelle forme de lien social?*, in Commentaire - Hiver 1994-1995, Vol 17 No.68, Paris.

PUTNAM, Robert . 1993. Making Democracy Work - Civic Traditions in Modern Italy - Princeton: Princeton University Press

Revue du MAUSS semestrielle - No. 11 - Premier Semestre 1998 - Une seule solution, l'association? Socio-économie du fait associatif - Paris: La Découverte

ROCKEFELLER, John D. Third - 1993 - *The Third Sector*, em Brian O'Connel (org), America's Voluntary Spirit. New York: The Foundation Center.

SALAMON, Lester. 1997 - “Estratégias para o fortalecimento do Terceiro Setor”, em Evelyn Berg Ioschpe (org), 3o Setor Desenvolvimento Social Sustentado. São Paulo: GIFE/Paz e Terra.

SARACHU, Gerardo – 1999. *Ausencias y olvidos en el debate sobre el “tercer sector”: algunas anotaciones para la reflexion del Servicio Social*, em Serviço Social e Sociedade no. 59, ano XX, março. São Paulo: Ed. Cortez.

WOLFE, Alan. 1992. *Três Caminhos para o Desenvolvimento: Mercado, Estado e Sociedade Civil*, em *Desenvolvimento, Cooperação Internacional e as ONGs* - Rio: IBASE/PNUD

WUTHNOW, Robert .1991 - *The Voluntary Sector: Legacy of the Past, Hope for the Future?* in Between States and Markets: The Voluntary Sector in Comparative Perspective - Princeton: Princeton Univeritary Press.



# Desafios para a Cooperação Internacional Norte/Sul no Contexto Global em Crise

Jorge Eduardo Durão

## 1. Contexto

Para pensarmos a *cooperação internacional* que necessitamos hoje, bem como as contradições que atravessam o sistema de cooperação *realmente existente*, é preciso ter presentes alguns elementos – mais ou menos evidentes – do contexto internacional, que afetam as tendências da cooperação internacional.

Houve uma mudança significativa na situação internacional nesta última década, a saber: apesar de permanecer o quadro de unipolaridade, com uma única superpotência dominando o mundo – os Estados Unidos (EUA) –, começou a se romper à situação de completa hegemonia do pensamento único que acompanhou a globalização neoliberal. Seattle, Gênova e o Fórum Social Mundial de Porto Alegre marcam a emergência de um movimento social contra-hegemônico, que se opõe a esse tipo de globalização. É preciso considerar as implicações de um movimento contra-hegemônico sobre o sistema de cooperação hegemonizado pelos governos do Norte.

Diante do bloqueio cada vez mais evidente ao desenvolvimento do Sul – onde a África América Latina, países islâmicos etc. vivem situações distintas de regressão, crise, situações de colapso como a da Argentina, crises políticas sérias como a da Venezuela etc. –, fica evidente que o contexto internacional e as relações Norte/Sul não

favorecem estratégias de desenvolvimento. Isso aprofunda as contradições práticas e do discurso do sistema de cooperação, na medida em que as relações de poder e os conflitos de interesse entre o Norte e o Sul vão se tornando cada vez mais explícitos.

Há um desgaste evidente do sistema da Organização das Nações Unidas (ONU) e de suas agências mais voltadas para o desenvolvimento. Depois da Conferência de Monterrey<sup>1</sup> ficaram ainda mais claros os limites da implementação do Ciclo Social das Nações Unidas, ao mesmo tempo em que o secretário geral da ONU, Koffi Anan, tem procurado ajustar o seu ponteiro com as transnacionais e as instituições financeiras multilaterais (IFMs) (metas do milênio, *the global compact*). Por outro lado, George Bush, presidente dos EUA, com o seu unilateralismo, fez tabula rasa de um acordo internacional após outro.

Tudo isso leva à primeira conclusão, importantíssima na avaliação das tendências da cooperação internacional: o aprofundamento do fosso entre o Norte e o Sul e o avanço das lutas contra-hegemônicas diante da globalização se refletirão cada vez mais no âmbito do próprio sistema da chamada cooperação internacional, exigindo um repositionamento estratégico dos atores, inclusive com a redefinição das alianças, mudanças estas que estão sujeitas ao diferente condicionamento das agências e ONGs do Norte. Nesse sentido, são determinantes os vínculos que elas mantêm com as respectivas sociedades, grau de dependência dos governos, da União Europeia ou das IFMs, etc.

Uma consequência prática crucial disso é que, tendencialmente, as alianças políticas que precisam ser feitas para enfrentarmos os desafios da nossa agenda política própria – em sintonia com as críticas à globalização, que definem a pauta do Fórum Social Mundial – não coincidem exatamente com as relações tradicionais de cooperação, que asseguram a muitas ONGs do Sul e do Norte algumas das suas principais fontes de financiamento.

---

<sup>1</sup> Conferência da ONU sobre financiamento e desenvolvimento, ocorrida no período de 18 a 22 de março de 2002.

## 2. Algumas tendências na cooperação internacional

Destacarei, aqui, algumas tendências que identifico na cooperação internacional não-governamental (aquele que congrega o conjunto principal de parceiros das ONGs brasileiras), em especial a européia, sobre a qual tenho mais informação e experiência prática. É preciso ressaltar que essas tendências se manifestam de forma diversa nos distintos contextos nacionais.

Na última década, as agências foram pressionadas a responder aos crescentes questionamentos do público em relação ao evidente fracasso da chamada ajuda internacional, no tocante à redução da pobreza. A maneira reativa como muitas delas enfrentaram esse desafio favoreceu a sua subordinação às lógicas e aos discursos dominantes.

Existe uma tendência a uma crescente dependência das agências de co-financiamento a se ajustarem às políticas, às prioridades, aos critérios e aos instrumentos de *Planejamento, Monitoramento e Avaliação* (PMA) dos respectivos governos e da Comunidade Européia.

As agências, com maior dependência de fundos estatais e menor respaldo junto ao público, têm de buscar novas bases de sustentação política na sociedade se querem garantir a continuidade do seu acesso aos recursos públicos. Por vezes, essa busca de novas bases de apoio – por exemplo, a aproximação de grupos empresariais – leva a profundas revisões de suas agendas políticas.

Por outro lado, muitas agências procuram se afirmar como atores políticos no âmbito nacional e internacional. A constituição e a implementação dessa agenda política refletem necessariamente as contradições entre os valores, as posições políticas, a visão mais ou menos crítica em relação à ordem econômica e política atual e os condicionamentos político-institucionais a que estão sujeitas. Os grandes temas da agenda atual da cooperação internacional – comércio e integração econômica, direitos humanos (Dhesc), pobreza – são perpassados por conflitos diversos, relacionados com as questões das soberanias, da globalização, dos imperialismos e refletem os limites da capacidade de crítica e oposição das agências em relação às políticas dominantes (ao ajuste estrutural permanente, à dívida, aos “*doublé standards*”, etc.).

Uma consequência direta do anterior é a perda de espaço da América Latina e, mais ainda, do Brasil, no tocante ao acesso a fundos da cooperação internacional.

Outra consequência diz respeito aos crescentes condicionamentos políticos da relação entre agências e ONGs do Sul, os quais vão desde exigências cada vez mais complexas de instrumentos de PMA ao seu envolvimento com as agendas políticas das agências parceiras.

### 3. Novas perspectivas e princípios para a cooperação Norte/Sul

Quando me referi ao sistema de cooperação *realmente existente*, estou admitindo que quase todos os atores relevantes da cooperação estão, de um modo ou de outro, vinculados a um mesmo sistema, tanto do ponto de vista de serem organizações altamente globalizadas como no sentido de dependerem de fontes externas de financiamento. Contudo, com isto, não estou sugerindo nenhuma “lei de ferro” que os impeça de desenvolverem novas práticas e de construírem novos modelos de cooperação, de que são exemplos o Processo de Articulação e Diálogo (PAD), o acordo de cooperação entre ONGs francesas e brasileiras e outras iniciativas presentes no Fórum Social Mundial (FSM). No entanto, o fato de essas ONGs serem atores que buscam os caminhos para o seu engajamento no processo do Fórum Social – um processo contra-hegemônico diante da globalização neoliberal –, as desafia a pensarem acerca das implicações desse duplo pertencimento e até que ponto esta contradição é sustentável. Em todo caso, devemos reconhecer que o fato de ONGs do Sul e do Norte lidarem de forma consciente com esta contradição é uma condição necessária para que se possa assegurar um mínimo de controle sobre essas relações, bem como uma ação concertada entre os parceiros do Norte e do Sul, visando a incidir sobre as mesmas.

Isso supõe, é claro, a criação de certas condições políticas e a adoção de certos princípios comuns. Tendo em vista o estágio incipiente desta discussão, limito-me a indicar algumas pré-condições que, a meu ver,

precisam ser estabelecidas, e a sugerir que, com base na discussão dessas condições, delas seria possível explicitar alguns princípios.

Uma primeira condição é uma reflexão crítica comum entre os parceiros do Norte e do Sul, sobre a natureza do sistema de cooperação e das atuais relações de cooperação entre os diferentes tipos de atores envolvidos, bem como sobre as estratégias para avançarmos coletivamente no sentido da democratização dessas relações. Acredito que quanto mais as agências de cooperação forem capazes de funcionar como canais de amplificação nas suas respectivas sociedades, dos princípios do FSM e das aspirações das suas contrapartes do Sul, mais rapidamente avançaremos nesse processo. Em contrapartida, quanto mais persistirem as situações em que agências/ONGs do Norte funcionam como correias de transmissão das políticas de governos e de outros atores hegemônicos do Norte, mais difícil será a superação desta contradição.

Outra condição está relacionada com a nossa capacidade de, coletivamente, enfrentarmos um conjunto de questões políticas, que se colocam para o desenvolvimento do Fórum Social Mundial, entendendo como um processo<sup>2</sup> (uma espécie de agenda política comum):

- Como relacionar o mote “um outro mundo é possível” com o discurso tradicional da cooperação para o desenvolvimento? Parece já ter passado a hora de nos livrarmos do enganoso discurso do desenvolvimento e de definirmos uma nova agenda comum, baseada na sustentabilidade, na eqüidade e no primado dos direitos humanos.
- Para avançarmos na definição desta agenda, parece-me necessário enfrentarmos explicitamente a questão dos *double standards*, presentes nas políticas dominantes nos países do Norte em relação ao resto do mundo, inclusive revendo as agendas políticas das agências de cooperação, de modo a identificar as possíveis contradições entre, por um lado, os valores e posições políticas críticas em relação à ordem econômica e política atual e, por outro, os componentes dessas agendas que refletem os limites da capacidade de crítica e de oposição das agências em relação às políticas dominantes.

---

2 Ver a respeito o excelente texto de Jai Sen The World Social Forum as an instrument of global democratization – texto divulgado pelo Fórum Social Mundial.

- A questão das relações de poder em todos os níveis (do local ao internacional), já que, por mais importante que seja definirmos o FSM como um espaço aberto, não podemos ignorar que as ações a serem desenvolvidas de forma concertada entre atores do Sul e do Norte estarão sempre condicionadas por essas relações de poder.
- A questão do “nacional” *versus* “transnacional” (relacionada com a polêmica existente no FSM sobre globalização, império/imperialismos, Estados e soberania nacional) e as questões daí decorrentes, acerca das relações entre as organizações da sociedade civil – do Norte e do Sul – e os respectivos Estados e governos nacionais.
- A questão do multilateralismo e do unilateralismo, bem como os problemas inerentes aos processos de desgaste e esvaziamento do sistema ONU.
- O impacto negativo do unilateralismo e dos *double standards* sobre a implementação da agenda política das ONGs e, em especial, sobre a efetiva universalização dos direitos humanos.
- A questão dos limites da participação e do pluralismo nesse processo, estreitamente relacionada com a questão da defesa do espaço democrático, sobretudo no contexto pós-11 de setembro.
- A questão da relação entre internacionalismo e mobilização/controle dos recursos.

# Sustentabilidade: desafio democrático

**Domingos Armani**

Este artigo busca refletir sobre alguns avanços “conceituais” em relação à questão da sustentabilidade das ONGs, bem como indicar a necessidade de combinar os importantes esforços de fortalecimento institucional em andamento nesta área com iniciativas políticas coletivas de interlocução e negociação sobre as políticas e os parâmetros que hoje regulam o apoio a este tipo de organização da sociedade civil brasileira. Apresenta-se também, ainda que de forma exploratória, um conjunto de variáveis potencialmente geradoras de indicadores de sustentabilidade.

## 1. Sustentabilidade: alguns avanços conceituais

O tema da sustentabilidade das ONGs ocupa boa parte da agenda pública do setor na atualidade. Embora desde os primórdios da cooperação internacional com organizações da sociedade civil brasileira (início dos 80) se fale na então denominada “auto-sustentação”, somente nos anos recentes o tema ganhou maior projeção e concretude.

Desde aquele tempo, o contexto no qual acontece à ação social coletiva apoiada em parcerias mudou muito. Também muito se andou na discussão sobre as formas de sustentabilidade das organizações não-governamentais, bem como na tentativa de construção de estratégias de sustentação das ONGs ou, mais amplamente, das organizações do Terceiro Setor.

Crescem os seminários e eventos de discussão sobre o tema, se avolumam as publicações sobre captação de recursos, organizações internacionais (governamentais, multilaterais e não-governamentais) trazem ao país seus acúmulos técnicos na área, criam-se prêmios para estimular a “boa-prática” na área, programas de promoção da sustentabilidade são criados, e, sobretudo, aumentam dramaticamente as expectativas de velhas e novas ONGs de virem a se consolidar no cenário regional e/ou nacional.

Neste crescente fluxo de iniciativas, seja de quem financia e/ou apóia organizações não-governamentais, seja das próprias organizações e redes da sociedade civil, reconhecem-se alguns avanços conceituais fundamentais para que a questão da sustentabilidade seja mais bem compreendida.

O primeiro avanço conceitual diz respeito ao reconhecimento de que a sustentabilidade, para organizações como as ONGs, jamais significará que elas consigam se sustentar financeiramente sem uma proporção relevante de recursos doado a fundo perdido; isto é, a sustentabilidade deste tipo de organização vai sempre combinar, na melhor das hipóteses, uma capacidade para obter receitas “próprias” de forma regular (contribuição de sócios e de “rede de amigos”, prestação de serviços de forma remunerada, venda de produtos, etc.), com a capacidade de acessar fontes de financiamento públicas, privadas e não-governamentais nacionais e internacionais. Esta constatação, hoje consensual, tem implicações muito importantes, tanto porque tira um peso e uma responsabilidade excessiva e desproporcional das ONGs em relação à sua sustentação duradoura, bem como porque sinaliza que é necessário preparar-se institucionalmente para acessar recursos de fontes variadas também em plano nacional, sejam elas públicas, privadas ou não-governamentais.

Um segundo avanço conceitual é relativo ao fato de que a sustentabilidade não diz respeito apenas à dimensão da sustentação financeira de uma organização, mas sim, a um conjunto bem mais amplo de fatores de desenvolvimento institucional cruciais para as chances de “êxito duradouro” de uma ONG<sup>1</sup>. Esta ampliação da

problemática da sustentabilidade, embora ainda recente, tem contribuído muito para uma compreensão mais complexa e integradora/ holística da sustentabilidade, a qual se radica na visão de que o caráter mais ou menos duradouro de uma entidade depende do acesso regular a recursos, mas, acima de tudo, depende da qualidade de sua organização e de seu projeto institucional.

Esta nova percepção tem contribuído para o fortalecimento institucional de um conjunto amplo de ONGs as quais, até se deparam com o desafio da sustentabilidade, não haviam enfrentado de forma mais integral o imperativo do desenvolvimento institucional; isto é, não haviam se dado conta de que o desenvolvimento institucional permanente é condição *sine qua non* da sustentabilidade. Isto quer dizer que é inescapável para uma ONG encetar um processo permanente de atualização e qualificação de sua missão e de seu projeto político, das bases de sua legitimidade, de sua capacidade de gestão estratégica, da adequação de sua estratégia de intervenção e metodologia, de sua habilidade e força para influenciar o processo das políticas públicas, de seus mecanismos de “governança” institucional, de sua disposição e preparo para gerar conhecimentos socialmente úteis e de administrar pessoas e recursos.

Sustentabilidade, neste sentido, poderia ser definida como a capacidade institucional de interagir criativamente com contextos cambiantes, de forma a manter-se a relevância social e fortalecer-se a credibilidade da organização.

Um terceiro avanço, decorrente do segundo, é o aparente paradoxo de que para ser sustentável, uma organização precisa se re-inventar. Isto é, a sustentabilidade não se oferece facilmente, ela requer enorme esforço continuado, determinação política e disposição para mudança de aspectos relevantes da cultura e do fazer institucional, gerando uma carga razoável de conflitos e tensões, seja, por exemplo, quanto ao planejamento estratégico e as estratégias de comunicação (se existentes), o perfil dos recursos humanos e a capacidade de ges-

---

1 Ver Armani, Domingos. O Desenvolvimento Institucional como Condição de Sustentabilidade das ONGs no Brasil. In: Aids e Sustentabilidade – Sobre as Ações das Organizações da Sociedade Civil. Brasília: Ministério da Saúde, Série C. nº 45, 2001, p.17-33.

tão administrativo-financeira, ou mesmo à relação estratégica e orçamentária entre atividades-fim e atividades-meio.

Estes avanços recentes são muito importantes porque têm contribuído para, e de certa forma, expressam mudanças culturais substanciais no campo das ONGs. Talvez uma das principais mudanças seja a recém-descoberta percepção de que já não é mais possível concentrar toda a energia institucional nas atividades-fim, sendo necessário tratar também as questões do desenvolvimento institucional e da sustentabilidade como estratégicas. Até poucos anos atrás, a maior parte das organizações da sociedade civil (OSC) não tinha e de certa forma não precisava ter grandes preocupações com a organização em si e com sua gestão, concentrando praticamente toda sua energia e tempo na ação sóciopolítico. Isto era visto como eficiente, pois se gastava pouco tempo (e recursos) com a vida interna da organização. Hoje, isso se coloca de outra forma. Dados o novo contexto para a ação social e os desafios a sustentabilidade das OSC, passa a ser fundamental para a sua credibilidade e sustentabilidade, qualificar tecnicamente o trabalho,clarear e compartilhar o projeto político/missão institucional, promover uma cultura e metodologias/instrumentos de planejamento estratégico e de monitoramento & avaliação, aperfeiçoar os mecanismos de gestão, qualificar a participação interna e a democratização dos processos decisórios, etc... Com isso, cada entidade passa a ter de dedicar maior tempo, pessoas e recursos para atividades-meio relativas ao fortalecimento das condições de sua sustentabilidade política e financeira. Quer dizer, trata-se de pensar não somente a estratégia de trabalho, mas também e de forma permanente as estratégias institucionais para o fortalecimento da entidade.

Uma outra mudança cultural relevante é a “descoberta” de que somente com intensa e diversificada inserção local e de fortalecimento da credibilidade institucional, uma ONG pode vir a ser sustentável. Isto é, a sustentabilidade de uma organização é também função do grau de “enraizamento” social, da capacidade de articulação local e de credibilidade construída junto aos atores relevantes do seu contexto de atuação.

## 2. Sustentabilidade: do que se trata?

Estes avanços conceituais e mudanças culturais no campo das ONGs brasileiras, no entanto, embora importantes para o seu futuro, pare-

cem não vir acompanhados de avanços correspondentes no tocante à consideração dos fatores contextuais que circunscrevem as chances de sustentabilidade deste campo de organizações e de cada uma delas. Com isso, corre-se o risco de indução a duas falácia: a primeira é a de que é possível para uma organização ou campo de organizações ser sustentável apenas a partir de sua qualificação técnico-organizacional e gerencial; a segunda quer nos fazer crer que as ONGs devem se adaptar e se ajustar o melhor possível a parâmetros supostamente definidos e imutáveis de financiamento, obscurecendo-se as visões e disputas a eles subjetantes.

No caso da primeira falácia, o que ocorre é que se acaba, mesmo involuntariamente, estimulando expectativas infundadas de que basta às organizações percorrerem “o caminho das pedras” da atualização institucional e do correspondente planejamento da captação de recursos, que a sustentabilidade emergirá no horizonte. Alimenta-se assim um mito – o da sustentabilidade como produto do esforço técnico-gerencial de organizações determinadas. Isto equivaleria a dizer que elas são as únicas responsáveis por sua sustentabilidade; ironicamente, neste sentido, a “sustentabilidade” de uma organização poderia ser equiparada à noção de empregabilidade do trabalhador, pelo que este assume a responsabilidade quase total por suas chances de emprego. O mito da sustentabilidade resultante apenas do próprio esforço, na verdade, contribui para a difusão da idéia de que ela é alcançável por uma organização em particular sem que, concomitantemente, o seu campo de organizações se projete como sujeito político coletivo no espaço público em torno das disputas sobre o valor social do seu trabalho. A experiência internacional neste campo, pelo contrário, tem enfatizado a dimensão política e educativa que as estratégias de mobilização de recursos devem ter em relação às percepções de todos os atores e setores da sociedade relativas aos problemas sociais<sup>2</sup>.

Já no tocante à segunda falácia, se evita tematizar explicitamente o fato de que a busca da sustentabilidade se constitui em um campo de

---

2 Ver, por exemplo: Iório, Cecília. Mobilização de Recursos: algumas idéias para o debate. In: Aids e Sustentabilidade – Sobre as Ações das Organizações da Sociedade Civil. Brasília: Ministério da Saúde, Série C. nº 45, 2001, p.53; Clayton, Andrew (Ed.). Governance, Democracy & Conditionality: What Role for NGOs? Oxford: INTRAC, 1994, e Bailey, Michael. Levantamento de Fundos no Brasil: Principais Implicações para as Organizações da Sociedade Civil e ONGs Internacionais. In: ONGs – identidade e desafios atuais. São Paulo: ABONG/Ed. Autores Associados, 2000, p.87-106.

disputas em torno das estratégias nacionais de combate à pobreza e à desigualdade e também sobre o sentido da participação das ONGs na promoção do desenvolvimento. As chances de sustentabilidade de uma ONG em particular e do seu campo coletivo são orientadas por uma determinada visão da possibilidade de enfrentar a pobreza e a desigualdade, do papel do Estado e das políticas públicas, das formas e instrumentos de financiamento e de controle social público às organizações não-governamentais, das formas de as empresas realizarem sua responsabilidade social, e assim por diante. Isto é, a chances de sustentabilidade das ONGs são permeadas e condicionadas por visões, políticas e canais de financiamento referidas a temáticas, a determinados tipos de organização, a formas de intervenção e tipo de contribuição esperada das ONGs.

Chega-se, assim, a um ponto fundamental: a disputa pela sustentabilidade não deve se resumir apenas aos esforços por fortalecer a capacidade de interação criativa de organizações determinadas com o seu contexto visando conferir caráter duradouro ao valor social do seu projeto institucional, mas deve visar também ao desenvolvimento de estratégias coletivas de interlocução pública visando à mudança dos fatores jurídicos, políticos, institucionais e operacionais que circunscrevem as possibilidades de sustentação deste tipo de organização no país<sup>3</sup>. Por isso, é importante que, na luta pela sustentabilidade, as ONGs (i) julguem criteriosamente as possíveis implicações de cada oportunidade de financiamento para a sua autonomia, e (ii) que se engajem em processos coletivos de diálogo e ação política visando influenciar os marcos legais, políticos e operacionais de apoio a ONGs vigentes.

Ao se falar em sustentabilidade, assim, está-se tocando em uma questão mais profunda e complexa do que a sustentação das ONGs; está-se, sim, tematizando a questão dos parâmetros éticos, culturais, políticos e técnicos que governam as concepções e formas como a sociedade enfrenta a problemática da pobreza e da desigualdade e da promoção do desenvolvimento. Quer dizer, é da própria relação: Estado e sociedade, da relação entre economia e sociedade, do papel social das organizações não-governamentais *vis-à-vis* o Estado, as políticas públicas e as empresas, enfim, é da própria qualidade da democracia que se trata.

---

<sup>3</sup> Op. Cit., p. 28.

Se, no nível micro de uma organização em particular, a sustentabilidade pode ser definida como *a capacidade de sustentar de forma duradoura o valor social do projeto institucional a partir da interação criativa com contextos mutáveis*, no nível macro-social, a sustentabilidade pode ser tomada como *o grau de correspondência (legitimização social-pública) entre a ação coletiva das ONGs e as concepções, políticas e mecanismos (públicos e privados) de enfrentamento da pobreza e das desigualdades e de promoção do desenvolvimento*. Tal conceito faz referência e explicita, assim, o grau de interlocução pública e de aproximação negociada ao que possa ser considerado o “interesse público” quanto ao “lugar” das ONGs, em correspondência aos do Estado e do setor privado, no tocante ao enfrentamento da problemática social e à promoção do desenvolvimento.

Por fim, tematizar a sustentabilidade das ONGs é, também, lutar pela garantia de que existam políticas e fundos públicos destinados a apoiar de forma substancial (direta ou indiretamente) este tipo de organização, garantindo-se que o apoio público não signifique perda de autonomia da ONG e, especialmente, de seu caráter de sujeito político na sociedade civil<sup>4</sup>. E não só isso, lutar também para que os mecanismos e procedimentos institucionais e administrativos (critérios de acesso, parâmetros de controle social, instrumentos de acompanhamento e avaliação, normas administrativo-financeiras, etc.) sejam adequados e flexíveis para abarcar pequenas, médias e grandes organizações.

Indo mais longe, o financiamento público das ONGs não deveria considerar apenas o apoio as ONGs como prestadoras de serviços complementares e/ou ampliadores da política pública; deveria também promover o apoio a ações de caráter mais propositivo, ações críticas a determinadas políticas de governo, ações de caráter experimental, etc. Mas isso só seria possível se tais políticas e fundos viessem a serem geridos com parâmetros públicos, e não meramente político-partidários, corporativistas ou tecnocráticos.

---

4 Lembre-se que a sustentabilidade das ONGs/Terceiro Setor tanto nos Estados Unidos como na Europa se baseia em forte apoio de fundos públicos. Conforme pesquisa internacional comparativa recente envolvendo 22 países (Landim, 1999), vê-se que as organizações do Terceiro Setor neles têm, em média, 40% de suas receitas oriundas do setor público, enquanto esta média cai para 15,5% nos países pesquisados na América Latina. No Brasil, chega a 14,5% apenas.

É muito importante assinalar que sem uma substancial política pública de apoio as ONGs elas não virão a serem sustentáveis como setor, e aquelas que porventura vierem a sê-las, o serão na medida em que se “conformarem” aos parâmetros privados (corporativos e não-governamentais) de apoio. Numa situação destas, muito do caráter público da ação das ONGs terá se perdido...

### 3. Sustentabilidade: como avaliar?

Se tomarmos a sustentabilidade por sua dupla dimensão – em nível de cada organização e no nível mais geral do conjunto das ONGs, torna-se um exercício interessante pensar em variáveis e indicadores de sustentabilidade correspondentes.

As variáveis apresentadas a seguir são uma contribuição neste sentido.

#### 3.1. Indicadores de sustentabilidade – variáveis ao nível da organização

- Capacidade de geração/captação de recursos em relação às necessidades (anuais ou trienais) de recursos da organização.
- Índice de diversificação das fontes de apoio, tanto em número como no tipo de financiadores.
- Proporção das receitas não vinculadas (oriundas de geração própria e de apoios de caráter institucional) em relação às receitas vinculadas (apoios específicos a programas, projetos, etc.).
- Grau de dependência em relação a recursos de origem internacional (supondo-se que, no longo prazo, a organização é tanto mais sustentável quanto maior for a proporção de recursos acessados no próprio país).
- Nível e tipo de condições (políticas e técnico-gerenciais) e expectativas expressas pelo financiador (em relação à autonomia da ONG)<sup>5</sup>.
- Densidade das relações com financiadores e grau de interlocução sobre tendências institucionais e escolhas estratégicas mútuas.

---

5 Cfe. Fowler, Alan. *Striking a Balance – A Guide to Enhancing the Effectiveness of Non-Governmental Organisations in International Development*. London: INTAC/Earthscan, 1997, p.129.

- Grau de desenvolvimento e qualidade dos instrumentos de *accountability* e de demonstração de resultados da organização.
- Nível de desenvolvimento institucional “interno”: (i) grau de relevância social contextualizada da missão e da estratégia de intervenção institucional; (ii) grau de compartilhamento da identidade e da missão e/ou nível de tensões e conflitos; (iii) grau de estabilidade e efetividade das estruturas e modos de governança institucionais; (iv) capacidade e parâmetros para gestão estratégica (sistema de PMA, instrumentos gerenciais, etc.), e (v) perfil ético-político, qualificação técnica e índice de rotatividade dos recursos humanos.
- Nível de desenvolvimento institucional “ampliado”: (i) credibilidade (e grau de conhecimento) da organização perante seu público beneficiário, movimentos sociais, órgãos públicos, outras ONGs, fundações sociais, universidades, empresas, agências de cooperação, etc.; (ii) capacidade para deflagrar e/ou influenciar processos de mobilização social e de impactar a agenda pública e as políticas públicas, e (iii) capacidade para estabelecer diálogo, parcerias e trabalho conjunto com outras instituições.

### **3.2. Indicadores de sustentabilidade – variáveis ao nível do conjunto do setor ONG**

- Grau de credibilidade associado as ONGs como setor em nível nacional e internacional.
- Grau de iniciativa e participação do setor na interlocução pública sobre seu marco legal e sobre as formas de apoio públicas e privadas ao setor ONG no país.
- Grau de desenvolvimento e amadurecimento da legislação específica sobre apoio a ONGs.
- Capacidade das ONGs enquanto “campo” de dialogar e influenciar as concepções, políticas e modalidades de apoio dos financiadores internacionais e nacionais.
- Grau de aceitação por parte da legislação específica (especialmente a legislação referente as OSCIPs – Organizações da Sociedade Civil e Interesse Público) e por parte dos governos (federal, estaduais e mu-

nicipais) de que as ONGs devem manter-se como sujeitos políticos autônomos, mesmo quando apoiadas com recursos públicos.

- Qualidade dos padrões e instrumentos de controle social público sobre as ONGs financiadas por recursos públicos.

#### 4. Novas iniciativas para a sustentabilidade

Dada a análise acima, e levando-se em conta o contexto favorável do governo Lula, indicam-se algumas iniciativas que podem contribuir para fazer avançar a sustentabilidade macro-social das ONGs brasileiras, sejam elas tomadas pelas redes de ONGs ou mesmo pelo novo governo. São elas:

- Dar curso e ampliar o processo de diálogo nacional sobre o marco legal do Terceiro Setor visando à proposição de um marco legal mais ampla e cuidadosamente debatido, mais completo, mais adequado às especificidades das ONGs, mais apto a tratar de forma diferenciada os diferentes tipos de organizações do Terceiro Setor, e que seja uma legislação mais claramente resultante de um debate público sobre o papel esperado das ONGs no desenvolvimento nacional. A atual lei das OSCIPs é aqui ponto de partida fundamental.
- Articular-se um processo de diálogo entre ONGs e as empresas e fundações empresariais, visando tematizar as políticas, estratégias e mecanismos de seleção e apoio a organizações da sociedade civil, de forma a avaliar a experiência até aqui desenvolvida e dela extrair lições para o futuro, buscando-se ainda constituir um espaço de reflexão sobre os fundamentos e o alcance das iniciativas privadas na área social e suas implicações para o setor não-governamental no Brasil.
- Abrir um fórum de diálogo governo federal – organizações da sociedade civil – agências (não-governamentais e governamentais/multilaterais) de cooperação ao desenvolvimento visando construir parâmetros mais compartilhados e complementares de apoio a organizações da sociedade civil.
- Articular-se um espaço de interlocução e de troca de experiências entre instituições e universidades que vêm desenvolvendo programas de assessoria e capacitação de ONGs, de forma a esti-

mular-se a ampliação do atendimento em nível nacional, a elevação da qualidade, as complementaridades e a eventual sinergia entre muitas destas iniciativas.

• Por fim, outra iniciativa oportuna seria que as próprias ONGs pactuassem e oferecessem à sociedade uma espécie de “código de ética” do setor, com o que, ganhariam maior credibilidade e se diferenciariam de um tipo de organização da sociedade civil que não se orienta por uma ética social-pública.

Com estas e outras iniciativas desta natureza se estaria favorecendo espaços e processos de interlocução que privilegiariam não apenas a dimensão técnico-gerencial da sustentabilidade, mas também, e acima de tudo, o necessário debate público sobre o valor social e os limites da contribuição das ONGs ao combate à pobreza, às desigualdades e à promoção de um desenvolvimento estimulador da justiça e da democracia.

## Bibliografia

ARMANI, Domingos. O Desenvolvimento Institucional como Condição de Sustentabilidade das ONGs no Brasil. In: *Aids e Sustentabilidade – Sobre as Ações das Organizações da Sociedade Civil*. Brasília: Ministério da Saúde, Série C. nº 45, 2001, p.17-33.

\_\_\_\_\_. *Parceiros Relutantes? Governo e Organizações Voluntárias na Grã-Bretanha*. Porto Alegre: Mimeo, 1996.

ARMANI, Domingos & González, Roberto. *Desafios ao Desenvolvimento Institucional na Rede PAD*. Porto Alegre: PAD, 2000.

FOWLER, Alan. *Striking a Balance – A Guide to Enhancing the Effectiveness of Non-Governmental Organisations in International Development*. London: Earthscan, 1997.

IÓRIO, Cecília. Mobilização de Recursos – Algumas Idéias para Debate. In: *Aids e Sustentabilidade – Sobre as Ações das Organizações da Sociedade Civil*. Brasília: Ministério da Saúde, Série C. nº 45, 2001, p. 53-57.

LANDIM, Leilah. *As Organizações Sem Fins Lucrativos no Brasil – Ocupações, Despesas e Recursos*. Projeto Comparativo Internacional sobre o Setor Sem Fins Lucrativos, The Johns Hopkins University/ISER. Rio de Janeiro: Nau, 1999.

VALDERRAMA, Mariano. *El Fortalecimiento Institucional y los Acelerados Cambios en las ONG Latinoamericanas*. ALOP, CEPES, 1998.

# Aspectos jurídicos das ONGs

**Mariella Gondim Rocha  
Georgia Patrício Pessoa**

## 1. Introdução

De uma forma geral, até bem pouco tempo, as questões políticas e econômicas tratavam apenas do Estado e do mercado, conhecidos, respectivamente, como primeiro e segundo setor. Entretanto, a constatação de que o Estado, sozinho, não foi e nem será capaz de resolver os graves problemas da sociedade, talvez seja a grande explicação para este – relativamente – novo fenômeno do crescimento do Terceiro Setor, assim entendido o grupo de organizações privadas sem fins lucrativos que geram bens, serviços públicos e privados que tem como objetivo o desenvolvimento político, econômico, social e cultural no meio em que atuam.

O Brasil possui hoje o impressionante número de mais de 250 mil Organizações Não Governamentais (as ONGs). No que se refere ao aspecto econômico, estas instituições representam 1,5% do PIB e empregam mais de 1,4 milhões de pessoas. Outro dado importante é que cerca de 10% da população brasileira já doou recursos para o Terceiro Setor. (SZASI, 2001).

Contudo, o interesse em constituir uma ONG muitas vezes se depara na falta de informação especializada, o que não raramente impede a criação de uma organização deste tipo. Via de regra, os inte-

ressados possuem boas idéias, tem sede de participação, compromisso com a causa escolhida, mas carecem das orientações necessárias para a conclusão e sucesso do projeto.

É neste contexto que o presente trabalho visa expor, de forma sucinta e objetiva, para profissionais de alguma forma ligados ao Terceiro Setor – mas que não necessariamente possuem conhecimentos jurídicos – os aspectos jurídicos mais relevantes que estão envolvidos na criação e na condução das atividades de uma ONG.

Para tanto, será primeiramente apresentada uma visão geral das pessoas jurídicas e de suas diversas modalidades, conforme previsto na legislação brasileira aplicável, para que se possa posteriormente aprofundar o aspecto específico das pessoas jurídicas pertencentes ao Terceiro Setor.

O aspecto tributário, que é de extrema importância para uma ONG, será abordado no capítulo seguinte.

As questões trabalhistas e suas diversas implicações na estrutura de uma ONG serão analisadas em capítulo especial, assim como a captação de recursos através de incentivos fiscais, patrocínios, auxílios e subvenções serão objeto de explanação detalhada.

Os títulos e certificados emitidos pelo poder público, tais como CNAS e OSCIP, que certamente são de grande valia para uma organização não governamental serão tratados em capítulo apartado.

No presente trabalho será também apresentado um roteiro de providências para registro de uma ONG, necessário à aquisição da personalidade jurídica, sugestões de estatuto e estrutura, e questões relativas à propriedade intelectual.

## 2. As Pessoas Jurídicas

### 2.1. Origem das Pessoas Jurídicas

A história da humanidade tem demonstrado que sozinho o homem não encontra em si forças e recursos suficientes para desenvolver todas as atividades que pessoalmente deseja e socialmente necessita para viver em harmonia consigo e com a comunidade na qual está inserido.

Desta forma, o homem capaz juridicamente, portanto qualificado a adquirir e exercer direitos, tende a agrupar-se com os demais, para que juntos busquem atingir seus objetivos e suas satisfações.

Nasce assim, dessa união de indivíduos e/ou de patrimônio, um novo ser, consubstanciado numa ficção jurídica - *a pessoa jurídica*. Esta atua como elemento subjacente da pessoa moral, e à qual o ordenamento jurídico brasileiro atribuiu aptidão de contrair obrigações e adquirir e exercer direitos.

Em suma, de acordo com Maria Helena Diniz, a pessoa jurídica “é *a unidade de pessoas naturais ou de patrimônios que visa à obtenção de certas finalidades, reconhecida pela ordem jurídica como sujeito de direitos e obrigações*” (DINIZ, 2003).

## 2.2 Classificação das Pessoas Jurídicas

Quanto às funções e à capacidade, as pessoas jurídicas são classificadas em dois grupos distintos: as pessoas jurídicas de direito público, cujo paradigma é o Estado, e as pessoas jurídicas de direito privado, que têm sua origem na vontade individual, com objetivos de interesse particular, para benefício dos próprios instituidores, de uma parcela determinada ou indeterminada da coletividade.

As pessoas jurídicas de direito público estão subdivididas em: pessoas de direito público interno e pessoas de direito público externo. Na primeira categoria estão a União, os Estados, os Municípios, as autarquias, as empresas públicas e as sociedades de economia mista (estas últimas dotadas de personalidade jurídica de direito privado). Já no campo do direito público externo, incluem-se os governos estrangeiros, bem como as organizações de qualquer natureza que tenham constituído, dirijam ou tenham investido em funções públicas.

No âmbito do direito privado, distinguem-se, dentre as pessoas jurídicas, os conceitos de **associações, sociedades e fundações**.

Assim dispõe o Código Civil Brasileiro:

**“Art. 44 - São pessoas jurídicas de direito privado:**

- I –as associações;
- II - as sociedades;
- III – as fundações.

**Parágrafo Único** *As disposições concernentes às associações aplicam-se, subsidiariamente, às sociedades que são objeto do Livro II da Parte Especial deste Código.*

Nos termos do artigo 45 do Código Civil; a criação de uma pessoa jurídica de direito privado, obedece a dois momentos distintos: o da constituição (por meio de ato jurídico perfeito *inter vivos*) e o do registro. Finalizada a fase de inscrição do ato constitutivo no respectivo registro, a pessoa jurídica passa a existir legalmente, com capacidade jurídica, tornando-se sujeito de direitos e obrigações.

### 2.3 As ONGs

Não há na legislação brasileira um instituto jurídico classificado como Organização Não Governamental. O que existe é uma compreensão coletiva, inclusive na doutrina jurídica, de que ONGs são entidades às quais as pessoas se vinculam por identificação pessoal e/ou profissional com a causa que elas promovem.

Estas entidades, caracterizadas por interesses difusos, ou seja, com um objetivo maior de interesse público, muitas vezes de complementar ações de responsabilidade primeira do Estado, por definição, não têm finalidade lucrativa. Esses interesses legítimos, em muitos casos, são identificados como filantrópicos, humanitários, de conservação e uso sustentável do meio ambiente, e devem contemplar as necessidades da população.

Assim, podemos dizer que a alcunha ONG transmite a idéia geral de uma pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, e com interesse público.

Em vista do exposto, importante é definir e estudar as semelhanças e diferenças das pessoas jurídicas previstas nas alíneas I e III do artigo 44 do Código Civil, sendo estas especificamente as **Associações** e as **Fundações**, por serem estas as possibilidades que nosso ordenamento jurídico abre para estas instituições que recebem a alcunha de ONGs.

## 2.4 Associações e Fundações

Primeiramente, é importante ressaltar que o direito à associação é assegurado constitucionalmente, como segue:

**“Art. 5º - Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:**

**XVII - é plena a liberdade de associação para fins lícitos, vedada a de caráter paramilitar;**

**XVIII - a criação de associações e, na forma da lei, a de cooperativas independem de autorização, sendo vedada à interferência estatal em seu funcionamento;”**

O texto da Magna Carta é auto-explicativo, conferindo caráter de direito constitucional à autonomia política de que gozam os cidadãos em associar-se.

No Código Civil revogado, a distinção entre os tipos societários que poderiam se tornar uma ONG eram, de certa forma, obscura. Tanto é que o Código Civil antigo não distingua “sociedades” e “associações”, por exemplo, ainda que para efeitos de direito houvesse diferença.

De fato, de acordo com a doutrina largamente aceita, as associações teriam um formato institucional, sendo uma forma societária de idéias e estrutura à qual as pessoas aderem. Desta forma, a instituição teria um papel mais importante do que a pessoa do sócio, individualmente. As sociedades, por outro lado, seriam formadas com intuito pessoal, onde a pessoa do sócio seria o centro nevrálgico.

Portanto, na falta de previsão legal específica, as sociedades eram divididas entre civis e comerciais, sendo comerciais aquelas cujas atividades voltadas ao comércio e à indústria eram desenvolvidas com intuito lucrativo. Consequentemente, a pessoa jurídica de direito privado que não fosse comercial ou partido político, seria

considerada sociedade civil. Por isso, as ONGs, em sua maior parte, se autodenominavam “sociedades civis sem fins lucrativos” (MARTINS, 2000).

Com o advento da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2003, que institui o “novo” Código Civil, essa terminologia mudou e alguns conceitos também. Agora, as sociedades se dividem entre simples (as antigas sociedades civis) e empresárias (as antigas sociedades comerciais) e, contudo, nenhuma delas é o que definimos por ONGs.

De acordo com a nova lei, as pessoas jurídicas de direito privado são sociedades, associações ou fundações. As sociedades, sejam elas de que natureza, forem simples ou empresárias, agora são também, necessariamente, de caráter lucrativo.

Como consequência, as ONGs devem se organizar como fundações ou associações, que não têm como fim o lucro. No que se refere ao “fim lucrativo”, há algumas inovações importantes na definição do conceito de “fim lucrativo”. De fato, o novo Código não fala de “fins não lucrativos”, mas de “fins não econômicos”. A possível dúvida decorrente deste conceito foi muito bem esclarecido por Paulo Haus Martins, que afirma que, *por definição conceitual e legal, quem tenha “fins não lucrativos” também deverá ser considerado como de “fins não econômicos”*. (MARTINS, 2003)

#### **2.4.1 As Associações**

A associação é uma pessoa jurídica de direito privado que tem por objetivo a realização de finalidades culturais, sociais, pias, recreativas, etc. e cuja existência legal tem início com o arquivamento do respectivo estatuto social no registro competente. É importante notar que a individualidade dos sócios não se confunde com a associação, sendo que cada um deles tem seus direitos e deveres, não havendo entre os associados direitos e deveres recíprocos.

Nos termos do artigo 53 do Código Civil:

*“Art. 53 - Constituem-se as associações pela união de pessoas que se organizem para fins não econômicos.*

*Parágrafo único – Não há, entre os associados, direitos e obrigações recíprocos”.*

Nestes termos, a associação pode ser definida como a entidade de direito privado, dotada de personalidade jurídica e constituída por um grupo de pessoas que objetivam um determinado fim não-ecônômico, e são regidas por um estatuto social, que conterá obrigatoriamente:

- (i) a denominação, os fins e a sede da associação;
- (ii) os requisitos para a admissão, demissão e exclusão dos associados;
- (iii) os direitos e deveres dos associados;
- (iv) as fontes de recursos para sua manutenção;
- (v) o modo de constituição e funcionamento dos órgãos deliberativos e administrativos; e
- (vi) as condições para a alteração das disposições estatutárias e para a dissolução.

Uma vez legalmente constituídas, conforme acima descrito, as associações devem funcionar por meio de órgãos deliberativos e consultivos e instâncias operacionais definidas no estatuto, - documento constitutivo que regula os direitos e deveres da associação, bem como de seus associados.

Cabe ressaltar que os associados deverão ter tratamento igual. O estatuto poderá, entretanto, criar posições privilegiadas ou conferir direitos preferenciais para certas categorias de membros. Como exemplo, pode-se ter a categoria dos membros-fundadores, que não poderão ser alterados sem o consenso deles próprios, mesmo com decisão da assembléia aprovando a substituição.

Outro aspecto importante é a possibilidade de imposição de sanções disciplinares aos associados que infringirem as normas estatutárias ou praticarem atos prejudiciais ao grupo, que poderá chegar até mesmo à expulsão, dependendo da gravidade do ato. Para melhor segurança da associação, tais questões deverão estar clara e detalhadamente reguladas no estatuto.

No que diz respeito à assembléia geral, a esta competirá decidir sobre a eleição e destituição dos administradores, aprovação de contas e alteração do estatuto social, restando assegurado o princípio da maioria nas deliberações assembleares. A convocação da assembléia geral se dá na forma prevista no estatuto, garantindo-se a um quinto

dos associados o direito de promovê-la, e a todos o direito de participação e de voto.

Uma vez dissolvida a associação, o remanescente de seu patrimônio líquido será destinado à entidade de fins não econômicos, usualmente com missão institucional similar, indicada no estatuto. Na hipótese de inexistir previsão estatutária, os bens poderão ser revertidos a um estabelecimento municipal, estadual ou federal, de fins idênticos ou semelhantes, ou, ainda, na sua inexistência, para os cargos da União, Estados ou Município (DINIZ, 2003).

#### 2.4.2 As Fundações

Fundação é, por definição, um complexo de bens livres colocados por uma pessoa física ou jurídica a serviço de um fim lícito e especial com alcance social pretendido pelo seu instituidor, em atenção ao disposto em seu estatuto. (DINIZ, 2003).

A constituição de uma fundação se dá por escritura pública ou testamento, que contenha ato de dotação que compreenda a reserva de bens livres (propriedade, créditos ou dinheiro) legalmente disponíveis, indicação do fim lícito almejado e a forma de administração.

O Código Civil Brasileiro estabelece que:

**“Art. 62** - Para criar uma fundação, o seu instituidor fará, por escritura pública ou testamento, dotação especial de bens livres, especificando o fim a que se destina, e declarando, se quiser, a maneira de administrá-la.”

**Parágrafo único.** A fundação somente poderá constituir-se para fins religiosos, morais, culturais ou de assistência.”

**“Art. 64** - Constituída a fundação por negócio jurídico entre vivos, o instituidor é obrigado a transferir-lhe a propriedade, ou outro direito real, sobre os bens dotados, e, se não o fizer, serão registrados, em nome dela, por mandado judicial”.

**“Art. 65** - Aqueles a quem o instituidor cometer a aplicação do patrimônio, em tendo ciência do encargo, formularão logo, de acordo com as suas bases (art. 62), o estatuto da fundação projetada, submetendo-o, em seguida, à aprovação da autoridade competente, com recurso ao juiz

**Parágrafo único** - Se o estatuto não for elaborado no prazo assinado pelo instituidor, ou, não havendo prazo, em 180 (cento e oitenta) dias, a incumbência caberá ao Ministério Público. “

Em vista do acima exposto, vê-se que as fundações são criadas como resultado de ato voluntário de doação pecuniária ou patrimonial de uma pessoa física ou jurídica, cujo objetivo maior seja o de patrocinar uma atividade religiosa, moral, cultural ou de assistência.

Não apresenta maior dificuldade à compreensão do que sejam fins religiosos ou culturais. No que se refere aos fins “morais” estabelecidos pelo legislador, a interpretação mais assente é que o legislador pretendeu com esta expressão que possam existir fundações, tais como antes existiam as antigas Santas Casas de Misericórdias geralmente mantidas e administradas por voluntários, as quais alguns denominavam de “pessoas morais”. Concernente aos fins assistenciais, a intenção do legislador parece ter sido de reforçar a idéia de que as instituições sem fins lucrativos continuam obrigadas a prestar assistência às questões de interesse coletivo.

A restrição à criação de fundações a apenas quatro áreas, de acordo com a nova lei civil, pode impedir pessoas físicas e jurídicas de criar uma fundação com os propósitos que gostariam, em eventual desacordo com o novo Código Civil.

Ademais, com a inclusão do parágrafo do artigo 62, que não existia na redação da lei de 1916, o legislador pretendeu tornar mais claro que no direito brasileiro não se admite a figura de uma pessoa patrimonial administrando interesses exclusivamente privados como acontece em outros países, onde são criadas fundações para administrar fortunas, por exemplo (RESENDE, 2003).

Assim, o patrono ou procurador da fundação, dotado de liberdade, estabelece as pessoas e a forma que elas deverão gerir a instituição, em prol dos objetivos sociais de sua missão.

Uma das maiores vantagens de uma fundação é a sua credibilidade, já que todas as fundações são fiscalizadas pelo Ministério Público, que aprova a criação, fiscaliza a gestão financeira e supervisiona o trabalho e as decisões importantes de diretorias ou conselhos das fundações. Para tanto, o Ministério Público Estadual analisa os atos de seus administradores, as contas de gestão, podendo anulá-los sempre que estiverem em desacordo com a vontade do instituidor.

Ademais, a nova lei civil estabelece, em seu artigo 64 (transcrito acima), a obrigação de o instituidor transferir a propriedade, ou outro direito real, sobre os bens dotados, se a fundação for constituída por negócio jurídico entre vivos. Se o instituidor assim não proceder, por determinação do juiz serão os bens registrados, mediante mandado judicial.

### 3. Aspectos Tributários das ONGs

#### 3.1 Introdução

Tendo em vista que as ONGs representam atualmente corpos intermediários entre o Estado e o indivíduo, complementando a atividade estatal, há uma tendência, por parte do Poder Público, em fomentar a atividade das ONGs, através de benefícios e subsídios tributários, que podem tratar-se de imunidades ou isenções.

#### 3.2 Imunidade

A imunidade tributária é a exclusão da competência da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para instituir tributos relativos a determinados atos, fatos e pessoas, referidos na Carta Magna.

Em outras palavras, ser imune de impostos é estar a salvo de qualquer cobrança. Neste sentido, não é permitido ser criado qualquer imposto que incida sobre as atividades e patrimônio de sua instituição.

Dentre as limitações ao poder de tributar previstas no artigo 150 da Constituição Federal, encontra-se prevista no inciso VI, a vedação à União, aos Estados ao Distrito Federal, e aos Municípios de instituírem impostos sobre o patrimônio, renda ou serviços dos partidos políticos, inclusive suas fundações, das entidades sindicais dos trabalhadores, das instituições de educação e de assistência social sem fins lucrativos, atendidos os requisitos da lei, como segue:

**“Art. 150 - Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:**

VI - instituir impostos sobre:

c) patrimônio, renda ou serviços dos partidos políticos, inclusive suas fundações, das entidades sindicais dos trabalhadores, das instituições de educação e de assistência social, sem fins lucrativos, atendidos os requisitos da lei;

§ 4º - As vedações expressas no inciso VI, alíneas b e c, compreendem somente o patrimônio, a renda e os serviços, relacionados com as finalidades essenciais das entidades mencionadas.”

Ao instituir esta imunidade, o legislador constituinte teve por escopo proteger valores fundamentais, tais como, a proteção à família, ao menor, ao idoso, a habilitação e a reabilitação das pessoas portadoras de deficiência, o acesso à cultura, às informações e o exercício das atividades religiosas.

A *instituição* referida na Constituição pode ser qualquer organização permanente, sem fins lucrativos que tenha finalidades eminentemente sociais. Em outras palavras, pode ser organizada sob as formas permitidas em lei: associação ou fundação, mas deve obrigatoriamente dedicar-se a atividades **educacionais ou sociais sem fins lucrativos**.

Instituições de educação são aquelas dedicadas ao aprendizado, ao ensino e à pesquisa, seja no nível fundamental, médio, ou de terceiro grau, atendendo aos princípios estabelecidos no art. 206 da Constituição Federal. Por outro lado, as instituições de assistência social dedicam-se à educação, saúde, trabalho, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância e assistência aos desamparados.

No entanto, é importante notar, ainda, que a imunidade constitucional concedida abrange tão-somente as atividades que estejam relacionadas às finalidades essenciais da instituição, ou seja, os serviços prestados pelas respectivas entidades devem ser dirigidos diretamente à consecução de seus objetivos institucionais, conforme previsto nos estatutos (SABO PAES, 2000).

Finalmente, a imunidade deve ser reconhecida administrativamente mediante a comprovação das condições legais, previstas no artigo 14 do Código Tributário Nacional, quais sejam: (i) não distribuir qual-

quer parcela de seu patrimônio ou de suas rendas, a qualquer título; (ii) aplicar integralmente, no País, os seus recursos na manutenção dos seus objetivos institucionais; e (iii) manter escrituração de suas receitas e despesas em livros revestidos de formalidades capazes de assegurar sua exatidão. Tais exigências possibilitam o controle destas instituições pelo Fisco.

### **3.2.1 Abrangência da Imunidade**

A imunidade abrange tão somente os impostos sobre o patrimônio, a renda e os serviços relacionados com as finalidades essenciais das instituições relacionadas na letra *c* do inciso IV do art. 150 da Constituição Federal.

Assim, os seguintes impostos são abrangidos pela imunidade:

- Imposto sobre a renda e proventos de qualquer natureza - IR
- Imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana – IPTU
- Imposto territorial rural – ITR
- Imposto sobre a transmissão *causa mortis* ou doação de bens e direitos –ITCD
- Imposto sobre a transmissão *inter vivos* de bens imóveis– ITBI
- Imposto sobre a propriedade de veículos automotores – IPVA
- Imposto sobre serviços de qualquer natureza- ISSQN
- Imposto sobre a circulação de mercadorias e serviços de transporte intermunicipal, interestadual e de comunicação – ICMS (desde que a entidade esteja prestando serviços de transporte intermunicipal, interestadual ou de comunicação).

### **3.2.2 Contribuições Previdenciárias**

A Constituição Federal também prevê a imunidade para as contribuições previdenciárias, conforme se pode observar do artigo 195, § 7º:

“Art. 195 - (...)

§ 7º - São isentas de contribuição para a seguridade social as entidades benfeitoras de assistência social que atendam às exigências estabelecidas em lei.”

Apesar do referido artigo empregar o termo “isentas”, na verdade o legislador pretendia dizer, **imunes**, isto porque a exclusão ao poder de tributar estabelecida na Constituição Federal somente pode ser interpretada pelo operador do direito como sendo imunidade. No entanto, a impropriedade do contida no texto constitucional não pode interferir no alcance do instituto.

A matéria é muito controvertida, mesmo porque a lei de que trata a Constituição deve ser complementar e não ordinária. Foi com uma lei ordinária que o governo brasileiro tentou disciplinar a isenção do artigo 195, § 7º da CF/88, a Lei nº 8.212/91. Reza o artigo 55 dessa lei que:

*“Art. 55. Fica isenta das contribuições de que tratam os arts. 22 e 23 desta lei a entidade benéfica de assistência social que atenda aos seguintes requisitos cumulativamente:*

I - seja reconhecida como de utilidade pública federal e estadual ou do Distrito Federal ou municipal;

II - seja portadora do Certificado ou do Registro de Entidade de Fins Filantrópicos, fornecido pelo Conselho Nacional de Serviço Social, renovado a cada três anos;

III - promova a assistência social benéfica, inclusive educacional ou de saúde, a menores, idosos, excepcionais ou pessoas carentes;

IV - não percebam seus diretores, conselheiros, sócios, instituidores ou benfeiteiros remuneração e não usufruam vantagens ou benefícios a qualquer título;

V - aplique integralmente o eventual resultado operacional na manutenção e desenvolvimento de seus objetivos institucionais, apresentando anualmente ao Conselho Nacional da Seguridade Social relatório circunstanciado de suas atividades.”

Complementando essas disposições, a Lei nº 9.732/98, em seu artigo 4º determina que:

“Art. 4º - As entidades sem fins lucrativos educacionais e as que atendem ao Sistema Único de Saúde, mas não pratiquem de forma exclusiva e gratuita atendimentos a pessoas carentes, gozarão da isenção das contribuições de que tratam os arts. 22 e 23 da Lei 8.212 de 1991, na proporção do valor das vagas cedidas, integral e gratuitamente, a carentes e do valor do atendimento à saúde de caráter

assistencial desde que satisfaçam os requisitos referidos nos incisos I, II, IV e V do art. 55 da citada Lei, na forma do regulamento.”

Argumentam outros que a lei de que trata a Constituição Federal é a Lei Orgânica de Assistência Social, porque a constituição fala de lei quando fala da atividade da organização e não de seu caráter benéfice, que é determinado por circunstâncias outras, mais especificamente: ser ou não de finalidade lucrativa.

Para usufruir desta imunidade a organização deve preencher diversos requisitos. Há de realizar atividades de assistência social, seja na definição do Decreto nº 3.048/99, seja na definição da Lei nº 8.212/91, na qual se baseiam as normas que definem os procedimentos para obtenção do registro no Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) e do Certificado de Entidade de Fins Filantrópicos, outros dois requisitos. O título de utilidade pública federal, um terceiro requisito, é também de difícil preenchimento, devendo a entidade ter pelo menos três anos de funcionamento antes de requerê-lo. Essas três exigências — há ainda outras — mostram que poucos podem se beneficiar dessa imunidade. No entanto, há neste ponto uma grande divergência que deveria ser mais profundamente explorada pelo setor.

Importante ressaltar, ainda, que, quando a lei (a Constituição) define a imunidade, fala apenas das entidades benéficas de assistência social. O atendimento das exigências de lei trata-se, em ponto de vista mais técnico, apenas na definição que a lei faz do que seriam as entidades de assistência social. Tentando regulamentar e legislar sobre a Constituição, o Governo Federal e a Previdência Social tentaram interpretar o dispositivo do artigo 195, § 7º criando regras para restringir a imunidade somente às entidades que portem título de filantropia, emitida pelo CNAS.

Alguns ministros do próprio STF, em decisões sobre o tema, já deixaram claro suas discordâncias no que consideram uma limitação inconstitucional, incapaz de gerar efeitos. Já existia no Brasil da constituição de 1988, uma definição de Assistência Social. Outras definições foram implantadas por leis posteriores, mas não se pode confundir a imunidade com o título de filantropia emitido pelo CNAS.

### 3.3 Isenção

A isenção tributária ocorre quando alguém pode, em tese, ser tributado, pois a Constituição autoriza, mas a legislação decide não tributar. As isenções podem ser definidas como uma das espécies de exclusão do crédito tributário, conforme prevê o artigo 175, inciso I do Código Tributário Nacional. Enquanto a imunidade decorre da Constituição, a isenção tributária decorre de lei específica do ente que possui competência legislativa, onde o crédito tributário é excluído.

O professor Hugo de Brito Machado entende que a isenção é “*a exclusão, por lei, de parcela da hipótese de incidência, ou suporte fático da norma de tributação, sendo objeto da isenção a parcela que a lei retira dos fatos que realizam a hipótese de incidência da regra de tributação.*”

Segundo os entendimentos doutrinários, verifica-se que as isenções tributárias se constituem num verdadeiro favor legal, que pode ser revogado pelo legislador infraconstitucional a qualquer momento.

#### 3.3.1 Imposto de Renda e Contribuição Social sobre o Lucro

São isentas do Imposto de Renda e da Contribuição Social sobre o Lucro as instituições de caráter filantrópico, recreativo, cultural e científico e as associações civis que prestem os serviços para os quais houverem sido instituídas e os coloquem à disposição do grupo de pessoas a que se destinam, e que não distribuam lucros ou remunrem seus dirigentes, tornando-se sem finalidade lucrativa para efeitos das leis específicas que regulamentam esse tributo (Lei 9.532/97). Tal isenção, contudo, não existe quando a entidade mantiver atividade econômica que não se coaduna com as atividades e finalidades essenciais, derivadas de seu estatuto.

Para os efeitos de isenção, considera-se entidade sem fins lucrativos aquela que, além de preencher as condições acima, “não apresente superávit em suas contas ou, caso o apresente em determinado exercício, destine referido resultado, integralmente, à manutenção e ao desenvolvimento dos seus objetivos sociais”. (Art. 12, §3º da Lei nº 9532/97 – nova redação determinada pela Lei nº 9.718/98).

### 3.3.2 Pis/Pasep

O fato gerador da contribuição para o PIS/PASEP referente às instituições de caráter filantrópico, recreativo, cultural, científico e as associações é a folha de salários, sendo aplicável a alíquota de 1%.

Nesse caso não há uma isenção, mas uma previsão especial para esse tipo de entidade. De fato, normalmente a base de cálculo é o aferimento de receita pela pessoa jurídica de direito privado e as que lhe são equiparadas pela legislação do imposto de renda. É importante saber a diferença porque, em princípio, esse tributo não teria como ser aplicado à maioria das entidades do Terceiro Setor, já que não costuma haver lucro nesse tipo de atividade.

Quanto ao fato de não haver isenção, é importante notar que há uma natural retração das isenções quando se trata de contribuições de caráter previdenciário ou trabalhista. Como todos os empregados do Brasil têm direito ao PIS, os empregados da ONGs também têm.

### 3.3.3 Contribuição para a Seguridade Social (Cofins)

A Medida Provisória nº 2.158-35/2001 estabelece que as entidades de caráter filantrópico, recreativo, cultural, científico e as associações são isentas da Cofins, incluindo-as na lista das associações beneficiadas pela Lei nº 9.532/97. É, portanto, importante saber que o tema ainda está um pouco vulnerável aos humores do poder público. Por enquanto, quem preencher as prerrogativas da lei citada (artigo 15 da Lei nº 9.532/97) não paga Cofins.

### 3.3.4 CPMF e IOF

A Lei nº 9.311/96, que instituiu a Cobrança Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF), previu, no seu artigo 3º algumas hipóteses de não incidência da contribuição, como segue:

Art. 3º A contribuição não incide:

V - sobre a movimentação financeira ou transmissão de valores e de créditos e direitos de natureza financeira das entidades benéficas de assistência social, nos termos do § 7º do art. 195 da Constituição Federal.

No que diz respeito ao Imposto sobre Operação Financeira (IOF), as operações financeiras realizadas por entidades privadas sem fins lucrativos, em princípio, são tributáveis. Não se cogita de imunidade ou isenção, mas há uma retração curiosa, a incidência de alíquota zero, o que na prática tem os mesmos efeitos de uma isenção.

O Decreto nº 2.219/97, que regulamenta o IOF, estabelece, em seu artigo 8º as hipóteses da aplicação de alíquota zero, dentre as quais constam as operações de crédito em que “*o tomador do crédito seja (...) instituição de educação e de assistência social, sem fins lucrativos, atendidos os requisitos da lei*”, conforme seu inciso XV e aquela “*realizada por instituição financeira na qualidade de gestora, mandatária, ou agente de fundo ou programa do governo federal, estadual, distrital ou municipal, instituído por lei, cuja aplicação do recurso tenha finalidade específica*”.

### 3.3.5 ICMS e ISS

O ICMS, imposto de cunho Estadual, em linhas gerais, é devido quando da existência de atividade comercial. A atividade comercial no direito brasileiro é majoritariamente reconhecida como o resultado da mercancia (intermediação de mercadorias visando o lucro) habitual. Ocasiões eventuais de compra e venda são consideradas compra e venda civis, reguladas pelo Código Civil (artigos 481 e seguintes) e incapazes de serem consideradas como fato gerador de ICMS.

Em regra o ISS é devido quando há ocorrência de serviços profissionais, mesmo que eventuais e não permanentes. Quem deve pagar o imposto é o prestador do serviço.

Vários outros impostos existem, como no caso do ITBI, do IPVA e outras taxas e contribuições, mas nenhuma delas é realmente significativa para o setor.

Em resumo, a carga tributária de uma ONG depende de sua atividade, de sua estrutura e natureza, e do local onde está sediada e se mantém ativa.

## 4. Aspectos Trabalhistas

Primeiramente, é importante notar que o grande parte do possível “sucesso” de uma instituição do Terceiro Setor está intrinsecamente ligado à identificação de seus colaboradores com os propósitos e fins da entidade, bem como de sua motivação para o trabalho. Por outro lado, os altos encargos sociais incidentes sobre as folhas de salários oneram sobremaneira os empregadores. E, neste sentido, é importante notar que uma ONG, quando instituição empregadora, funciona como uma empresa como outra qualquer, nos termos da CLT, como segue:

*“Art. 2º - Considera-se empregador a empresa, individual ou coletiva, que, assumindo os riscos da atividade econômica, admite, assalaria e dirige a prestação pessoal de serviço.*

**§ 1º -** Equiparam-se ao empregador, para os efeitos exclusivos da relação de emprego, os profissionais liberais, **as instituições de beneficência, as associações recreativas ou outras instituições sem fins lucrativos**, que admitirem trabalhadores como empregados.

Portanto, mister se faz regular adequadamente a força de trabalho empregada nas entidades do Terceiro Setor. Para tanto, é necessário ter em mente que a força de trabalho das entidades sem fins lucrativos pode ser **remunerada ou não-remunerada**.

### 4.1 O trabalho não remunerado

O trabalho não remunerado é exercido pelos voluntários, sendo certo que o voluntariado foi definido pela Lei nº 9.608/98, como a atividade não remunerada prestada por pessoa física a entidade pública de qualquer natureza, ou a **instituição privada sem fins lucrativos, que tenha objetivos cínicos, culturais, educacionais, científicos, recreativos ou de assistência social, inclusive mutualidade**. Outro requisito estabelecido pela lei é que o voluntariado esteja formalizado em contrato escrito: o Termo de Adesão, donde devem constar obrigatoriamente a identificação do prestador e do tomador de serviços, a

natureza do serviço e condições para seu exercício, tais como, carga horária, local, material de apoio e outros.

Em outras palavras, para que haja voluntariado, é necessário que:

- o trabalho não seja remunerado, não haja contrapartida de qualquer espécie ao trabalho realizado;
- o voluntário seja pessoa física;
- o serviço seja prestado a entidade pública de qualquer natureza ou instituição privada sem fins lucrativos; e
- haja termo escrito de adesão, dele devendo constar o objeto e as condições do trabalho a ser prestado.

A diferença essencial entre o contrato de trabalho e o serviço voluntário é a existência de relação não onerosa neste último, ou seja, embora uma pessoa realize trabalho, não recebe remuneração por ele. No entanto, é importante notar que a legislação trabalhista se baseia no *contrato de realidade* para caracterizar o vínculo de emprego, sendo irrelevante a forma que o mesmo tenha adotado. Para tanto, fim de se evitar que o voluntariado possa ser caracterizado como relação de emprego, é necessário que todas as características acima citadas estejam presentes.

## 4.2 Empregado

Por outro lado, de acordo com a CLT “*considera-se empregado toda pessoa física que prestar serviços de natureza não eventual a empregador, sob a dependência deste e mediante salário*”. Logo, a relação de emprego é caracterizada pela presença dos seguintes elementos caracterizadores:

- (i) pessoalidade: o empregado deve exercer pessoalmente suas atribuições, não podendo fazer-se substituir por outra pessoa.
- (ii) não eventualidade: o contrato de trabalho exige uma prestação contínua, uma sucessão.
- (iii) subordinação: o empregado exerce sua atividade com dependência do empregador, por quem é dirigido e a cujo comando está sujeito.
- (iv) remuneração: o empregado tem que receber remuneração, seja de que forma for: salário fixo, comissões, utilidades etc.

(v) alteridade: o empregado presta serviços por conta alheia (e não por conta própria) e não assume qualquer risco

O resumo dessas características é que não há igualdade no contrato de trabalho, há, sim, uma intensa desigualdade permitida legalmente.

#### **4.2.1 Trabalho por prazo determinado**

Nos termos do regime ordinário da CLT, o contrato de trabalho por prazo determinado só é possível no caso do contrato de experiência (válido por 90 dias) ou para a realização de serviços transitórios.

Entretanto, com o advento da Lei nº 9.601/98, é possível a contratação de trabalhadores por prazo determinado, o que confere vantagens ao empregador, como segue:

(i) ampliação do prazo para contratação por tempo determinado de trabalhadores alocados na atividade fim para dois anos; e

(ii) possibilidade de redução das indenizações por rescisão antecipada de tais contratos por prazo determinado, previstas nos artigos 479 e 480, da CLT.

Ainda que a citada lei não seja exclusiva para o Terceiro Setor, é possível que através dela se possa obter redução dos encargos sociais para as entidades fortemente empregadoras, como aquelas dedicadas ao ensino e à saúde, ainda que gozem da isenção da contribuição previdenciária, pois as reduções de percentuais foram concedidas para outros encargos não abrangidos por tal isenção.

É importante ressaltar que tais contratos dependem de prévio acordo ou convenção coletiva com o sindicato representativo dos trabalhadores da entidade considerada. Seu benefício está, também, restrito aos novos postos de trabalho criados após a vigência da lei. Ademais esta lei não é aplicável às substituições de trabalhadores, sendo, também, vedada à conversão de contratos de trabalho já existentes para o novo regime (SZASI, 2000).

#### **4.3 Trabalho autônomo**

No caso do trabalho autônomo não há a subordinação. De fato, os serviços costumam ser pessoais, mas ao trabalhador é permitido a

sub-contratação de pessoas. Em segundo lugar, ele geralmente oferece seus serviços ao mercado em igualdade de condições, é o trabalhador que aceita o trabalho, não é o empregador que o admite. Em terceiro lugar a dependência econômica não é necessária, ao menos não em relação a uma mesma fonte de pagamentos, e, para finalizar, é uma de suas maiores características a prestação de serviços descontínuos. Este tipo de relação ele regida pela legislação civil e não pela legislação celetista.

## 5. Títulos e Certificados concedidos pelo Poder Público

Existem diversos títulos e certificados fornecidos pelo Poder Públíco que quando adquiridos por entidades, estas passam a gozar de certos benefícios fiscais.

Atualmente existe a possibilidade de obter-se os seguintes títulos:

- I. Certificado de utilidade pública.
- II. Registro no Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS).
- III. Certificado de entidade de fins filantrópicos.
- IV. Organizações Sociais (OS).
- V. Reconhecimento como organização da sociedade civil de interesse público (OSCIP)

Vejamos então, o que são e quais os requisitos necessários para obter estes títulos:

### 5.1 Certificado de utilidade pública

A fim de possibilitar a obtenção de vantagens fiscais e financeiras, tais como doações dedutíveis do Imposto de Renda, benefícios fiscais por meio da Lei de Rouanet, parcerias e convênios com o Poder Públíco, isenção da quota patronal para o INSS e isenção para o FGTS, é necessário que a entidade seja reconhecida como de Utilidade Pública pelo governo no âmbito federal, estadual ou municipal, ou ainda nos três níveis da administração pública.

### 5.1.1 Título de Utilidade Pública Federal

Com fulcro na Lei nº 91/35, regulamentada pelo Decreto nº 50.517/61, mediante ato do Ministro da Justiça, conforme delegação de competência do Presidente da República fixada no Decreto nº 3.415/2000, poderão requerer o título de utilidade pública federal as sociedades civis, associações e fundações brasileiras, que sirvam desinteressadamente à coletividade desde que provados os seguintes requisitos:

- a. que adquiram personalidade jurídica;
- b. que estão em efetivo funcionamento e servem desinteressadamente à coletividade; e
- c. que os cargos de sua diretoria não são remunerados.

A declaração de utilidade pública será feita em decreto do Poder Executivo, mediante requerimento processado no Ministério da Justiça e Negócios Interiores ou, em casos excepcionais, *ex officio*.

Os requisitos necessários para a aquisição do mencionado título são os seguintes: *a)* requerimento dirigido ao Ministro da Justiça, solicitando a declaração de utilidade pública federal; *b)* cópia do Estatuto Social com carimbo da Junta Comercial; *c)* cópia do cartão de inscrição no CNPJ; *d)* cópia da ata de eleição da diretoria atual; *e)* qualificação completa dos membros da diretoria atual e atestado de idoneidade moral; *f)* cláusula do Estatuto em que conte, expressamente, que a instituição não remunera, por qualquer forma, os cargos de sua diretoria, conselhos fiscais, deliberativos ou consultivos, e que não distribui lucros, bonificação ou vantagens a dirigentes, mantenedores ou associados, sob nenhuma forma ou pretexto; *g)* atestado original de autoridade local que a instituição esteve está em contínuo e efetivo funcionamento nos últimos três anos; *h)* relatórios quantitativos e qualitativos das atividades desenvolvidas pela entidade nos últimos três anos; *i)* quadros demonstrativos detalhados das receitas e despesas da entidade nos últimos três anos; e *j)* declaração original de requerente de que se obriga a publicar anualmente, o demonstrativo das receitas e despesas realizadas no período anterior, quando subvencionada pela União.

Ocorrendo a aprovação do pedido, o ato será publicado no Diário Oficial de União, não havendo a expedição de certificado em nome da instituição.

Pode-se apontar como vantagens deste título, a possibilidade de oferecer dedução fiscal no imposto de renda em doações de pessoas jurídicas; acesso a subvenções e auxílios da União Federal e suas autarquias; e, ainda, possibilidade de realizar sorteios, desde que autorizados pelo Ministério da Justiça.

A Lei prevê a cassação do título através da instauração de processo *ex officio*, pelo Ministério Público ou mediante representação documentada quando a entidade deixar de apresentar durante três anos consecutivos o relatório anual anteriormente mencionado; a entidade se negar a prestar o serviço compreendido em seus Estatutos; remunerar, por alguma forma, os membros de sua diretoria e conselho, ou distribuir lucros, bonificações ou vantagens a dirigentes, associados ou mantenedores.

## 5.2 Registro no Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS

O Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS é o órgão responsável pela regulamentação da política nacional de assistência social e pela concessão do Certificado de Fins Filantrópicos às entidades que prestam assistência social.

A inscrição das entidades no Conselho Municipal da localidade em que exercem suas atividades é condição essencial para o registro no CNAS, nos termos do § 3º, do artigo 9º, da Lei nº 8.742/93, também denominada Lei Orgânica da Assistência Social.

Caso o município ainda não tenha instituído o Conselho Municipal de Assistência Social, a entidade deverá inscrever-se no Conselho Estadual do Estado em que estiver localizada sua sede.

É importante que se tenha conhecimento dos princípios que regem a assistência social como um todo, e que servirão de fundamento a qualquer exigência que possa ser questionada pela Administração Pública antes que se venha pretender o registro em qualquer órgão da Administração Pública.

Os princípios da assistência social são:

- supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica;

- universalização dos direitos sociais, a fim de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas;
- respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia e ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade, bem como à convivência familiar e comunitária, vedando-se qualquer comprovação vexatória de necessidade;
- igualdade de direitos no acesso ao atendimento, sem discriminação de qualquer natureza, garantindo-se equivalência às populações urbanas e rurais; e
- divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais, bem como dos recursos oferecidos pelo Poder Público e dos critérios para sua concessão.

### **5.2.1 Obtenção do Registro no Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS**

Para obter o Registro no Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS é necessário cumprir os requisitos previstos na Resolução nº 31/99.

Segundo o artigo 3º da referida Resolução, o estatuto deverá estabelecer que a entidade:

- aplica suas rendas, recursos e resultado operacional no território nacional e na manutenção de seus objetivos institucionais;
- não distribui resultados, dividendos, bonificações, participações ou parcela do seu patrimônio, sob nenhuma forma;
- não percebem sus diretores, conselheiros, sócios, instituidores, benfeiteiros remuneração, vantagens, benefícios, direta ou indiretamente, por qualquer forma ou título, em razão das competências, funções ou atividades que lhe sejam atribuídas pelos respectivos atos constitutivos;
- em caso de dissolução ou extinção, destina o eventual patrimônio remanescente à entidade congênere registrada no CNAS ou a entidade de pública; e
- a entidade presta serviços permanentes e sem qualquer discriminação de clientela.

As fundações particulares ainda deverão comprovar que sua inscrição no Registro Civil das Pessoas Jurídicas, bem como que seus estatutos foram devidamente aprovados pelo Ministério Público.

### **5.2.2 Certificado de Entidade de Fins Filantrópicos**

Desde que registrada no CNAS, a entidade poderá obter o Registro de Entidade de Fins Filantrópicos, nos termos da Resolução nº 32/99, e desde que demonstre, nos três anos imediatamente anteriores ao requerimento, cumulativamente, que:

- está legalmente constituída no País e em efetivo funcionamento;
- está previamente inscrita Conselho Municipal de Assistência Social do município da sede da entidade, se houver, ou no Conselho Estadual de Assistência Social, ou Conselho de Assistência Social do Distrito Federal;
- está previamente inscrita no CNAS (observe-se que a entidade deve ser inscrita no CNAS há, pelo menos, três anos);
- conste nos seus estatutos dispositivos determinando que:
  - a. aplica suas rendas, recursos e resultado operacional no território nacional e na manutenção de seus objetivos institucionais;
  - b. aplica as subvenções e doações recebidas nas finalidades a que estejam vinculadas;
  - c. não distribui resultados, dividendos, bonificações, participações ou parcela do seu patrimônio, sob forma nenhuma;
  - d. seus diretores, conselheiros, sócios, instituidores, benfeiteiros não percebem remuneração, vantagens, benefícios, direta ou indiretamente, por qualquer forma ou título, em razão das suas competências, funções ou atividades que lhe sejam atribuídas pelos respectivos atos constitutivos;
  - e. destinam em seus atos constitutivos, em caso de dissolução ou extinção, o eventual patrimônio remanescente a entidade congênere registrada no CNAS ou a entidade pública;
  - f. não constitui patrimônio de indivíduo ou de sociedade sem caráter beneficente de assistência social;
  - g. presta serviços gratuitos, permanentes e sem qualquer discriminação de clientela, de acordo com o Plano de Trabalho aprovado pelo CNAS; e
  - h. aplica anualmente, em gratuidade, pelo menos 20% (vinte por cento) da receita bruta proveniente da venda de serviços, acrescida da

receita decorrente de aplicações financeiras, de locação de bens, de venda de bens não integrantes do ativo imobilizado e de doações particulares, cujo montante nunca será inferior à isenção de contribuições sociais usufruídas.

As fundações particulares deverão comprovar, ainda, que atendem ao disposto no artigo 65 do Código Civil, ou seja, a inscrição no Registro Civil das Pessoas Jurídicas, bem como que seus estatutos foram devidamente aprovados pelo Ministério Público.

A gratuitade supramencionada deverá ser comprovada em cada área de atuação da entidade.

O Certificado tem validade por três anos, sendo permitida a renovação, sempre por igual período, exceto quando cancelado em virtude de transgressão de norma que originou a concessão.

### 5.3 Organizações Sociais

A Lei nº 9.637/99 dispõe sobre a qualificação de entidades como Organizações Sociais, bem como sobre a possibilidade dessas entidades celebrarem contratos de gestão com o Poder Público.

Nos termos da já citada lei, poderão qualificar-se como Organizações Sociais as pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujas atividades estejam voltadas para o ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde, desde que observados os requisitos previstos na referida lei.

O artigo 2º da referida lei estabelece os requisitos específicos para qualificação de uma instituição 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 àquela 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.”

A fim de cumprir o disposto no item “d” acima transcrito, o Conselho de Administração deve ser composto por 20 a 40% (vinte a quarenta por cento) de membros natos representantes do Poder Público, definidos pelo estatuto da entidade, 20 a 30% (vinte a trinta por cento) de membros natos representantes de entidades da sociedade civil, definidos pelo estatuto, até 10% (dez por cento), no caso de associação civil, de membros eleitos dentre os membros ou os associados, 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.

Uma vez qualificada como Organização Social, poderá a entidade firmar contratos de gestão com o Poder Público com o objetivo de formar parcerias e fomentar e executar as atividades descritas acima.

## 5.4 Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP)

### 5.4.1 Acesso à qualificação

As organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIP) surgiram como resultado de uma ampla discussão entre a sociedade civil e o governo federal, sendo qualificada como forte instrumento de alteração do marco legal do Terceiro Setor no Brasil.

A Lei nº 9.790/99 (“Lei do Terceiro Setor”) e o Decreto nº 3.100/99 regulamentaram a possibilidade de qualificação como OSCIP para associações, sociedades civis sem fins lucrativos e fundações de direito privado que pudessem absorver atividades “publicizáveis” mediante obtenção do mencionado título, a partir da observância dos requisitos legais. Esta qualificação transforma tais entidades em parceiras do Poder Executivo Federal na prestação de serviços públicos não delegáveis ao setor privado, através do instituto do Termo de Parceria.

Considera-se que o interesse público resulta da soma de dois fatores: 1) a finalidade e o regime de funcionamento, que compreende transparência e responsabilidade no trato dos recursos e do patrimônio social, bem como o cumprimento de determinadas obrigações para com o Estado; e 2) a existência de mecanismos de auto-regulação e dispositivos institucionais de responsabilização.

A peculiaridade do novo dispositivo legal é a característica que, apesar de privadas, tais entidades possuem uma lógica de funcionamento extramercantil, na medida em que possuem objetivos sociais públicos, sem fins lucrativos, e não têm seus ganhos patrimoniais revertidos para seus associados. Dessa forma, preenchem o espaço público não – estatal, integrando o terceiro setor de nosso país.

### 5.4.2 Reconhecimento legal e requisitos previstos na Lei nº 9.790/99

Nos termos do artigo 1º da “Lei do Terceiro Setor”, podem qualificar-se como OSCIP, *as pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, desde que os respectivos objetivos sociais e normas estatutárias atendam aos requisitos instituídos na Lei.*

A citada lei abrange todas as entidades que apresentam objetivos sociais nos campos da assistência social, cultura, educação, saúde, voluntariado, desenvolvimento econômico e social, da ética, da paz, da cidadania, dos direitos humanos, da democracia, além da defesa, preservação e conservação do meio ambiente.

Para os fins 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.

Nos termos do artigo 2º, as seguintes entidades que não podem ser qualificadas como OSCIP:

- as sociedades comerciais;
- os sindicatos, as associações de classe ou de representação de categoria profissional;
- as instituições religiosas ou voltadas para a disseminação de credos, cultos, práticas e visões devocionais e confessionais;
- as organizações partidárias e assemelhadas, inclusive suas fundações;
- as entidades de benefício mútuo destinadas a proporcionar bens ou serviços a um círculo restrito de associados ou sócios;
- as entidades e empresas que comercializam planos de saúde e assemelhados;
- as instituições hospitalares privadas não gratuitas e suas mantenedoras;
- as escolas privadas dedicadas ao ensino formal não gratuito e suas mantenedoras;
- as Organizações Sociais;
- as cooperativas;

- as fundações públicas;
- as fundações, sociedades civis ou associações de direito privado criadas por órgãos públicos ou por fundações públicas; e
- as organizações creditícias que tenham quaisquer tipo de vinculação com o sistema financeiro nacional a que se refere o art. 192 da Constituição Federal.

No que se refere ao objetivo social, o título de OSCIP somente será conferido às pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujo objeto social tenha pelo menos uma das seguintes finalidades:

- promoção da assistência social;
- promoção da cultura, defesa e conservação do patrimônio histórico e artístico;
- promoção gratuita da educação;
- promoção gratuita da saúde;
- promoção da segurança alimentar e nutricional;
- defesa, preservação e conservação do meio ambiente e promoção do desenvolvimento sustentável;
- promoção do voluntariado;
- promoção do desenvolvimento econômico e social e combate à pobreza;
- experimentação, não lucrativa, de novos modelos sócio-produtivos e de sistemas alternativos de produção, comércio, emprego e crédito;
- promoção de direitos estabelecidos, construção de novos direitos e assessoria jurídica gratuita de Interesse suplementar;
- promoção da ética, da paz, da cidadania, dos direitos humanos, da democracia e de outros valores universais; e
- estudos e pesquisas, desenvolvimento de tecnologias alternativas, produção e divulgação de informações e conhecimentos técnicos e científicos que digam respeito às atividades ora mencionadas.

A Lei nº 9.790/99 prevê, ainda, a necessidade de previsão expressa, no Estatuto da OSCIP, de diversos dispositivos que garantam uma maior transparência e credibilidade na atuação da entidade, quais sejam:

“I - a observância dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, economicidade e da eficiência;

II - a adoção de práticas de gestão administrativa, necessárias e su-

ficientes 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<sup>1</sup> da Constituição Federal<sup>2</sup>." (art. 4º da Lei nº 9.970/99).

Como se pode verificar, a lei permitiu expressamente a remuneração dos dirigentes, de forma bastante inovadora, sem estabelecer limites máximos para tal remuneração, apenas estabelecendo como parâmetro o critério do valor de mercado.

No entanto, é importante notar que caso a OSCIP decida remunerar seus dirigentes, esta não terá a isenção do Imposto de Renda, COFINS, CSLL e PIS/PASEP, não poderá receber doação dedutível do imposto de renda de empresas, e, ainda, não poderá concorrer ou manter a Declaração de Utilidade Pública e/ou o Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social.

Além dessa inovação, a lei trouxe como outra grande novidade, qual seja a formação de parcerias entre as entidades qualificadas como OSCIP e o Poder Público, sob a ótica dos princípios da transparência a competição, cooperação e parceria, sendo dispensada a licitação.

Uma vez qualificada como OSCIP, a entidade poderá firmar termo de parceria com o Poder Público para fomento de suas atividades, sendo necessário apenas o seu reconhecimento pelo Ministério da Justiça estando, portanto, dispensada a Declaração de Utilidade Pública e o Registro no CNAS.

#### **5.4.3 O Acesso aos Recursos Públicos**

A Lei nº 9.790/99 trouxe como uma das suas maiores inovações o instituto do Termo de Parceria, entendido como o instrumento passível de ser firmado entre o Poder Público e as entidades qualificadas como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, destinado à formação de vínculo de cooperação entre as partes, para o fomento e a execução de atividades de interesse público (art. 9º da referida Lei).

Destaca-se ainda que os requisitos e procedimentos para a formalização do Termo de Parceria são consideravelmente mais simples do que as exigências previstas para a celebração de Convênios com o poder público, conforme previa a legislação anterior. Além disso, a forma de aplicação dos recursos é mais flexível em comparação à rigidez na forma do gasto nos Convênios.

#### **5.4.4 Avaliação e responsabilidade no uso dos recursos públicos**

A Lei nº 9.790/99 prevê a imputação de punições severas para o uso indevido de recursos, inclusive com a indisponibilidade e o sequestro de bens dos responsáveis.

Além disso, uma Comissão de Avaliação, composta por representantes do órgão estatal parceiro, do Conselho de Política Pública e da OSCIP, avalia o Termo de Parceria e verifica o desempenho global do projeto em relação aos benefícios obtidos para a população-alvo.

Por fim, destaca-se que, para projetos acima de R\$ 600.000,00 (seiscentos mil reais), a OSCIP deve contratar auditoria independente para avaliar o Termo de Parceria, cujo custo pode ser incluído no valor do próprio Termo de Parceria.

#### **5.4.5 Controle Social e Transparência**

A adoção da qualificação como OSCIP traz consigo algumas restrições, com o intuito de garantir maior credibilidade e transparência à atuação da entidade. Dessa forma, é vedada à entidade qualificada como OSCIP participar em campanhas de interesse político-partidário ou eleitoral, independentemente da origem dos recursos. Além disso, destacam-se algumas características específicas das OSCIPs, tais como: os Conselhos de Políticas Públicas são consultados antes da celebração dos Termos Parceria e participam da Comissão de Avaliação dos Resultados; qualquer cidadão poderá requerer, judicial ou administrativamente, a perda da qualificação de uma entidade como OSCIP, desde que amparado por evidências de erro ou fraude; exigência da adoção de práticas gerenciais que coibam o favorecimento pessoal em processos decisórios; necessidade de criação de um Conselho Fiscal, como primeira instância de con-

---

1 “Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária”.

trole interno; necessidade de dar publicidade ao seu relatório de atividades e às suas demonstrações financeiras; é livre o acesso às informações referentes as OSCIPs junto ao Ministério da Justiça.

#### **5.4.6 Prestação de Contas**

A prestação de contas do Termo de Parceria é mais simples do que a dos Convênios, devendo ser feita diretamente ao órgão parceiro, por meio de relatório da execução do objeto do Termo de Parceria e contendo comparação entre as metas e os respectivos resultados, demonstrativo da receita e das despesas realizadas e o extrato da execução física e financeira publicado.

#### **5.4.7 Documentação para requerer a qualificação como OSCIP**

A entidade que deseja qualificar-se como OSCIP deve fazer uma solicitação formal ao Ministério da Justiça, na Coordenação de Outorga e Títulos da Secretaria Nacional de Justiça, anexando ao pedido, cópias autenticadas em cartório de todos os documentos relacionados a seguir, conforme art. 5º da Lei nº 9.790/99:

- 1) Estatuto registrado em Cartório;
- 2) Ata de eleição de sua atual diretoria;
- 3) Balanço patrimonial;
- 4) Demonstração do resultado do exercício;
- 5) Declaração de Isenção do Imposto de Renda (Declaração de Informações Econômico-Fiscais da Pessoa Jurídica – DIPJ), acompanhada do recibo de entrega, referente ao ano calendário anterior;
- 6) Inscrição no Cadastro Geral de Contribuinte/ Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CGC/CNPJ);

#### **5.4.8 O que é o Termo de Parceria**

Trata-se de um instrumento jurídico criado pela Lei nº 9.790/99 para a realização de parcerias, unicamente entre o Poder Público e a OSCIP, para o fomento e execução de projetos. Em outras palavras, o Termo de Parceria consolida um acordo de cooperação entre as partes e constitui uma alternativa ao convênio para a realização de projetos

entre os OSCIPs e órgãos das três esferas de governo, dispondo de procedimentos mais simples do que aqueles utilizados para a celebração de um convênio.

#### **5.4.9 Pontos positivos com a qualificação de OSCIP**

Garante uma maior credibilidade à imagem da entidade, na medida em que cria uma qualificação que a distingue dos demais integrantes do terceiro setor, facilitando uma política de doações e subsídios.

Possibilita a celebração de Termos de Parceria com o Poder Público, que dispõem de procedimentos mais simples do que aqueles utilizados para a celebração de um convênio.

Destaca-se também que a Lei nº 9.249/95 prevê a dedução de doações até o limite 2% do lucro operacional da pessoa jurídica (antes de computada a dedução). A Medida Provisória nº 2.158-35/2001 reconhece, em seu art. 59, que podem também usufruir desse benefício as OSCIPs.

Necessidade de o Estatuto da OSCIP prever, expressamente, a possibilidade de se instituir remuneração para os dirigentes da entidade que atuem efetivamente na gestão executiva e para aqueles que lhes prestam serviços específicos (art. 4º, inciso VI, da Lei nº 9.790/99).

#### **5.4.10 Peculiaridades da qualificação de OSCIP**

Por fim, e como já mencionado, o título de OSCIP traz consigo algumas obrigações à entidade, as quais, apesar de não se caracterizarem propriamente como questões controversas, podem atravancar o andamento desejado para as atividades da OSCIP.

Dentre as obrigações das OSCIPs, vale mencionar a necessidade de realização de consulta aos Conselhos de Políticas Públicas antes da celebração dos Termos Parceria e a participação na Comissão de Avaliação dos Resultados. Além disso, qualquer cidadão poderá requerer, judicial ou administrativamente, a perda da qualificação de uma entidade como OSCIP, desde que amparado por evidências de erro ou fraude. É exigido da entidade: a adoção de práticas gerenciais que

coíbam o favorecimento pessoal em processos decisórios; necessidade de criação de um Conselho Fiscal, como primeira instância de controle interno; necessidade de dar publicidade ao seu relatório de atividades e às suas demonstrações financeiras, além de ser livre o acesso às informações referentes as OSCIPs junto ao Ministério da Justiça.

É importante notar, finalmente, que as entidades podem optar pela qualificação como OSCIP simultaneamente à qualificação anteriormente prevista na legislação, pelo prazo de cinco anos, a contar da edição da Lei nº 9.790/99, ou seja, até março de 2004. Fendo este prazo, a pessoa jurídica interessada em manter a qualificação como OSCIP deverá optar por esse regime, o que implicará na renúncia automática das qualificações anteriores. Caso contrário, a entidade perderá automaticamente a qualificação como OSCIP.

## 6. Terceiro Setor e Propriedade Intelectual

A questão da propriedade intelectual e do Direito Autoral se torna relevante, na medida em que muitas instituições ligadas ao Terceiro Setor costumeiramente são responsáveis pela publicação e/ou divulgação de material de autoria e/ou da autoria de terceiros.

No entanto, tendo em vista a complexidade do tema, seria impossível esgotar nesse artigo os temas de interesse das ONGs. No que se refere ao Direito Autoral, Eduardo Vieira Manso ensina que *“direito autoral é o conjunto de prerrogativas jurídicas de ordem patrimonial e de ordem não patrimonial atribuídas aos autores de obras intelectuais pertencentes ao reino da literatura, da ciência, e das artes, motivo por que são, tradicionalmente, denominadas de: ‘obras literárias, científicas e artísticas’, locução, porém que não egota as hipóteses de obras suscetíveis de proteção por tal ramo do Direito Privado. Assim é que há obras religiosas ou de arte aplicada à indústria e obras técnicas de natureza pragmática que também são ou podem ser objeto de direito autoral, de conformidade com o ordenamento jurídico nacional.”*

A lei dos Direitos Autorais, de nº 9.610/98, prevê dois direitos decorrentes da qualidade de autor de uma obra: os morais e os patrimoniais, in verbis:

“Art. 22 – Pertencem ao autor os direitos morais e patrimoniais sobre a obra que criou.”

São considerados direitos moraes, de caráter personalíssimo, e por tanto intransmissíveis, os previstos na aludida lei em seu artigo 24, a saber:

“Art. 24 – São direitos morais do autor:

I - o de reivindicar, a qualquer tempo, a autoria da obra;

II - o de ter seu nome, pseudônimo ou sinal convencional indicado ou anunciado, como sendo o do autor, na utilização de sua obra;

III – o de conservar a obra inédita;

IV – o de assegurar a integridade da obra, opondo-se a quaisquer modificações ou à prática de atos que, de qualquer forma, possam prejudicá-la ou atingi-la, como autor, em sua reputação ou honra;

V – o de modificar a obra, antes ou depois de utilizá-la;

VI – o de retirar de circulação a obra ou de suspender qualquer forma de utilização já autorizada, quando a circulação ou utilização implicarem afronta à sua reputação ou imagem;

VII - o de ter acesso a exemplar único e raro da obra, quando se encontre legitimamente em poder de outrem, para o fim de, por meio de processo fotográfico ou assemelhado, ou audiovisual, preservar sua memória, de forma que cause o menor inconveniente possível a seu detentor, que, em todo caso, será indenizado de qualquer dano ou prejuízo que lhe seja causado.

§ 1º Por morte do autor, transmitem-se a seus sucessores os direitos a que se referem os inciso I a IV.

§ 2º – Compete ao Estado à defesa da integridade e autoria da obra caída em domínio público.

§ 3º Nos casos dos incisos V e VI, ressalvam-se as prévias indenizações a terceiros, quando couberem.”

São direitos patrimoniais do autor, aqueles referentes ao uso econômico da obra, podendo, por se tratar de direito patrimonial, ser transferíveis, os seguintes:

“Art. 29 – Depende de autorização prévia e expressa do autor a utilização da obra, por quaisquer modalidades, tais como:

I - a reprodução parcial ou integral;

II - a edição;

III- a adaptação, o arranjo musical e quaisquer outras transformações;

IV - a tradução para qualquer idioma

V - a inclusão em fonograma ou produção audiovisual;

VI - a distribuição, quando não intrínseca ao contrato firmado pelo autor com terceiros para o uso ou exploração da obra;

VII – a distribuição para oferta de obras ou produções mediante cabo, fibra ótica, satélite, ondas ou qualquer outro sistema que permita ao usuário realizar a seleção da obra ou produção para percebê-la em um tempo Se lugar previamente determinados por quem formula a demanda, e nos casos em que o acesso a obras ou produções se faça por qualquer sistema que importe em pagamento pelo usuário;

VIII – a utilização, direta ou indireta, da obra literária, artística ou científica, mediante:

a) representação, recitação ou declamação;

b) execução musical;

c) emprego de alto-falante ou de sistemas análogos;

d) radiodifusão sonora ou televisiva;

e) captação de transmissão de radiodifusão em locais de freqüência coletiva;

f) sonorização ambiental;

g) a exibição audiovisual, cinematográfica ou por processo assemelhado;

h) emprego de satélites artificiais;

i) emprego de sistemas ópticos, fios telefônicos ou não, cabos de qualquer tipo e meios de comunicação similares que venham a ser adotados;

j) exposição de obras de artes plásticas e figurativas;

IX- a inclusão em base de dados, o armazenamento em computador, a microfilmagem e as demais formas de arquivamento do gênero;

*X – quaisquer outras modalidades de utilização existentes ou que venham a ser inventadas”.*

A lei restringe direito autoral, permitindo que o objetivo social deste seja atingido ao beneficiar a coletividade e manter o equilíbrio

entre os interesses privado e o público. Estas limitações estão contidas ao longo do art. 46 da referida lei, devendo ser interpretados restritivamente.

## 7. Captação de Recursos

### 7.1 Panorama e Diagnóstico

Programas, projetos e ações da sociedade civil voltados à complementar e implementar políticas e demandas da própria sociedade brasileira envolvendo a comunidade local, vêm sendo executados em diversas regiões do Brasil sem uma estratégia definida. Em muitos casos, não há articulação entre as ações praticadas em dada região e o que cada ator vem fazendo individualmente. As fontes de financiamento, atualmente escassas, são distribuídas de forma pulverizada, havendo compromisso somente com projetos específicos, não havendo, em muitos casos, articulação e coordenação local ou regional dos recursos recebidos com atividades desenvolvidas. As ONGs, na grande maioria dos casos, trabalham artesanalmente, porque não dispõem de pessoal e infra-estrutura adequada por falta de recursos financeiros. Ainda assim, tentam encaminhar os trabalhos locais com as comunidades, para um cenário mais favorável ao desenvolvimento humano associado a práticas sustentáveis e a preservação do meio ambiente.

O cenário acima mencionado associado à mais forte tendência identificada hoje entre as agências internacionais, tradicionalmente financiadoras de projetos e programas desenvolvidos pelo terceiro setor (GEF, BM, IFC, BID, FOMIN, OEA, WWF, etc) é de estimular a concessão de recursos, principalmente do setor privado, para que o apoio dessas iniciativas garantam não só as demandas de preservação e desenvolvimento humano e ambiental, mas que essas ações sejam negócios, preferencialmente, sustentáveis e com expectativa de retorno do investimento feito.

Neste contexto que as ONGs tem a incumbência de elaborar e propor algo inovador e alternativo num cenário mundial antagônico

onde as fontes de recursos estão cada vez mais restritas e as demandas da sociedade são cada vez mais urgentes.

## 7.2 Prática

Sugere-se que instituições da sociedade civil iniciem suas atividades buscando sustentabilidade financeira, estabelecendo estratégias múltiplas, que lhe confirmam, por um lado, uma postura mais agressiva e competitiva de busca de recursos para sua ação de curto e médio prazo e que, por outro lado, lhes viabilizem maior estabilidade institucional e o desenvolvimento de ações que requeiram recursos de mais longo prazo.

Esforços não podem ser poupadados na atividade de captação de recursos que lhe permitam à alavancagem de fundos junto a fontes diversas, o desenvolvimento e a consolidação de parcerias e a complementação de investimentos de interesse comum entre vários agentes financeiros.

## 7.3 Participação nos Resultados

Outra alternativa em busca de sustentabilidade financeira da ONG pode ser a definição de estratégia e política de participação da instituição nos resultados alcançados pelos programas e projetos por ela apoiados. Assim, a adoção de práticas e procedimentos que lhe permitam participar nos resultados e retornos financeiros, materiais ou intelectuais dos projetos e programas por ela apoiados, que desenvolvam atividade produtiva ou comercial, apresenta-se como um caminho ousado, porém atrativo para ONG brasileiras que buscam por estratégias que visem a sua continuidade, a rotatividade dos seus recursos, a divulgação de resultados e a socialização desses benefícios.

Diante da conjuntura político-econômica brasileira, recomenda-se que a definição da estratégia de participação seja conduzida com cuidado e em parceria com os beneficiários contemplados com recursos da instituição. A política de participação nos resultados dos projetos

tem que ser factível, razão pela qual, deve ser desenhada e construída em parceria.

É conveniente estabelecer de forma genérica nos contratos e convênios assinados que existe ou existirá política para participação nos resultados do projeto, sem que, contudo, seja definido, sobre o momento de retirar as parcelas a que terá direito, na participação nos resultados dos projetos que apóia. Esses resultados deverão ser-lhe repassados na forma de doação ao fundo patrimonial da ONG financiadora do projeto.

Por ultimo sugere-se que cada caso seja negociado em contrato ou convênio específico.

## 7.4 Os incentivos à captação de recursos

Finalmente, é importante notar que a captação de recursos através de incentivos fiscais, apoios, patrocínios, subvenções e doações é uma forma importante de participação da sociedade na construção, desenvolvimento e manutenção ONGs

### 7.4.1 Doações e Patrocínios

As definições de doação e patrocínio são relevantes para determinar as parcelas dedutíveis do imposto de renda devido, que não são coincidentes, diante da existência de regras diferenciadas para o cálculo do incentivo fiscal.

Nos termos do Código Civil, doação é o contrato segundo o qual, uma pessoa, por liberalidade, transfere de seu patrimônio, bens ou vantagens para o de outra (Art. 538). No que se refere aos bens públicos, a doação terá caráter excepcional, devendo sempre ser expressa nos seus pressupostos, condições e finalidades, como aliás é o caso do Art. 17, I, b, na Lei nº 8.666/93, já que a liberalidade não se coaduna com o regime de Direito Público.

Assim, para os efeitos da Lei 8.313/91, doação é a transferência gratuita, em caráter definitivo, à pessoa física ou jurídica de natureza cultural, sem fins lucrativos, de numerário, bens ou serviços para a realização de projetos culturais, vedado o uso de publicidade paga

para divulgação deste ato, enquanto o patrocínio é a transferência gratuita, em caráter definitivo, de numerário para a realização de projetos culturais, com finalidade promocional e institucional de publicidade.

#### **7.4.1.1 Percentuais de Dedução e Cálculo do Incentivo Fiscal**

a) Deduções de doações de pessoa jurídica para entidades sem fins lucrativos

A lei reserva ao doador pessoa jurídica a possibilidade de doar para entidades que prestem serviços gratuitos em benefício de seus empregados ou da comunidade onde atue. Tal doação deve ser feita a entidade brasileira, sem fins lucrativos, reconhecida como de utilidade pública e que aplique seus recursos integralmente na realização de seus objetivos sociais. Neste caso, para que seja considerada sem fins lucrativos, não se admite a remuneração dos dirigentes da entidade. O doador pode deduzir o valor da doação de seu lucro operacional, até o limite correspondente a 2% deste, para efeito de cálculo do IR a pagar. (Lei 9.249/95, artigo 13, §2º).

b) Deduções de doações de pessoa jurídica para projetos culturais

A doação e o patrocínio admitem a dedução integral dessas contribuições na base de cálculo do IR a ser pago, quando da apuração do lucro real da empresa. Além da dedução da base de cálculo do imposto, há também outro abatimento, a ser subtraído ao final, do valor do imposto a ser pago. Neste caso, os abatimentos são proporcionalmente distintos. Ao patrocinador é permitido o abatimento de 30% do valor do respectivo patrocínio, ao final, diretamente do imposto a ser pago. Para aquele que doa desinteressadamente, a lei reserva abatimento maior, de 40% (quarenta por cento) do valor da doação, diretamente do valor final a ser pago como imposto de renda. Por fim, em ambos os casos, esta última dedução tem que respeitar um limite, 4% do total do imposto devido, não podendo ultrapassá-lo.

Os projetos culturais devem ser aprovados previamente pelas autoridades competentes e as leis que regulam tal benefício são as de número 8.313/91, lei 9.249/95 (art. 5º) e 9.532/97.

c) Deduções de doações pessoa física para projetos culturais:

Da mesma forma como no caso das pessoa jurídicas, as pessoas físicas podem efetuar doações para projetos culturais. Neste caso, é possível deduzir do imposto devido, o montante correspondente a 80% do valor da doação ou 60% do patrocínio, neste caso respeitado o limite de 4% do imposto devido pelo doador. Regulamentam o caso as leis nº 8.313/91 (art. 26, I), 9.250/95 (art. 12) e 9.532/97.

d) Outras deduções

A legislação prevê ainda outras hipóteses de incentivos fiscais. Embora apenas eventualmente possam beneficiar o Terceiro Setor, é importante mencioná-las, como segue:

**Deduções de doações de pessoas físicas e jurídicas para Fundos de Direitos da Criança e do Adolescente**

A Lei nº 8.242/91 permite a dedução das doações feitas aos Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente, desde que sejam devidamente comprovadas. Embora a área incentivada, “criança e adolescente”, seja muito próxima à atuação do Terceiro Setor, o referido incentivo beneficia apenas as doações realizada em favor dos fundos controlados pelos conselhos da criança e do adolescente, e nunca diretamente as entidades do Terceiro Setor. Os doadores, ao transferirem seus recursos para esses fundos, não têm qualquer controle sobre o destino final dos recursos. Talvez seja esta a razão pela qual este incentivo quase não é utilizado.

**Dedução dos gastos em preservação de bens tombados pelo governo federal**

Já a lei 8.313/91, citada acima e que trata de doações para projetos culturais, em seu artigo 24, II, equipara à doação as despesas efetuadas por pessoas físicas ou jurídicas para conservar, preservar ou restaurar bens de sua propriedade ou sob sua posse legítima, tombados pelo governo federal. O que importa no caso é a intervenção do IBPC (Instituto Brasileiro do Patrimônio Cultural) para autorizar a dedução.

**Doações admitidas como despesa operacional**

Nesse caso não há dedução do imposto, mas sim da base de cálculo. Tal fato é possível com a doação a instituições especializadas, públicas ou privadas, sem fins lucrativos, para a realização de progra-

mas especiais de ensino tecnológico da pesca ou de pesquisa de recursos pesqueiros, desde que sejam previamente aprovados pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis. O mesmo vale para as doações para programas especiais de ensino tecnológico ou de pesquisa de recursos naturais e de potencialidade agrícola e pecuária, que devem, por sua vez, ser previamente aprovados pela Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Decretos-lei nº 221/67 e 756/69). (CUENCA; MARTINS, 1999).

#### **7.4.2 Subvenções e Auxílios**

Uma outra possibilidade de captação de recursos é através de dotação específica prevista no orçamento da União, Estados e Municípios. As subvenções sociais constituem complementação de recursos da União a empresas e a sociedades de economia mista e entidades privadas sem fins lucrativos, que tenham por objetivo a prestação de serviços na área de assistência social, médica e educacional.

Para fins de habilitação ao recebimento de subvenções sociais, a entidade privada sem fins lucrativos deverá apresentar declaração de regular funcionamento nos últimos cinco anos, emitida no exercício em curso por três autoridades locais, e comprovante do mandato de sua diretoria.(Lei nº 9.811/99)

Além das subvenções sociais, a entidades privadas sem fins lucrativos podem ser beneficiárias de transferências de capital, que são dotações para investimento ou inversões financeiras que outras pessoas de direito público ou privado devam realizar, independente de contraprestação direta em bens ou serviços. Tais transferências podem tratar-se de auxílios ou contribuições, conforme sejam oriundas de da lei do orçamento ou de lei especial anterior, respectivamente.

### **8. Como criar uma ONG**

#### **8.1 Convocação**

Esta primeira etapa se caracteriza pela conjunção de interesses comuns de associados visando um fim não-econômico e relativo ao in-

teresse comum, por exemplo, religiosos, morais, culturais ou de assistência. Assim, o primeiro passo é a mobilização de pessoas com relação à importância da criação da entidade que estão pretendendo.

Neste momento, devem restar claros os objetivos da entidade, sua importância, assim como sua necessidade, além da definição de uma comissão de preparação das próximas reuniões, com a divisão de tarefas e responsabilidades.

Sugere-se ser formada também, uma comissão para a redação do Estatuto Social, responsável pela formulação e apresentação de uma proposta de estatuto que será discutido, analisado, modificado (se necessário) e finalmente aprovado pela Assembléia Geral.

## **8.2 Assembléia Geral**

A Assembléia Geral de fundação e oficialização da entidade, que conta com a presença de todos os interessados, deverá ocorrer após definida a missão da entidade e redigida a primeira proposta de Estatuto.

No dia da Assembléia, deverá haver um livro de presença que registrará todos os interessados em participar da assembléia e um Livro de Atas, no qual serão anotadas as decisões e, posteriormente assinado pelos presentes. Uma mesa dirigente dos trabalhos com um presidente e dois secretários deverá ser eleita pela Assembléia. Após a leitura da pauta pelo presidente, este deverá encaminhar os debates, especialmente relativo do Estatuto.

## **8.3 Documentos Institucionais**

### **a) Estatuto**

É o documento constitutivo, fundamental e norteador da instituição.

O Estatuto deve contemplar: denominação, duração, sede, fins, missão, composição social, responsabilidade de seus membros, administração, conselho fiscal, patrimônio e receita, exercício social, balanço, prestação de contas, disposições gerais, entre outros assuntos específicos da atividade desenvolvida pela instituição.

A comissão deve ler o Estatuto e distribuir uma cópia para cada presente. Cada artigo que a Assembléia ache polêmico, ou seja destacado, deve ser discutido, modificado (se necessário) e aprovado. Os

itens essenciais que devem estar contidos nos Estatutos estão descritos no Anexo I – Modelo de Estatuto.

**b) Regimento Interno**

Tem por objetivo regular as relações de caráter eminentemente interno, assim como estabelecer metodologias e procedimentos que sirvam de critério e segurança a seus parceiros e administradores.

**c) Manual de Operações**

Recomenda-se que a instituição elabore Manual de Operações ou instrumento similar, contendo uma parte mais normativa, geral e permanente, bem como uma outra, mais operativa, específica e dinâmica. Esse formato visa possibilitar maior flexibilidade a adaptações e acréscimos futuros, decorrentes, por exemplo, da definição de novas linhas de ação.

**b) Códigos de Conduta**

Conforme explicitado no presente trabalho, sabe-se que o Terceiro Setor brasileiro muito tem pela frente a criar e conquistar espaços até consubstanciar-se como segmento efetivamente regulamentado. Assim, sugere-se que as ONGs que tenham atividades específicas e sem legislação que ampare sua missão institucional, elaborem código(s) de conduta(s) para servir como norte ou guia para sua própria equipe e para terceiros. Este instrumento deverá contemplar seus valores, ideais e princípios. Assim, aquele que com a instituição se relacionar saberá que ela pautará sua conduta sob determinados princípios, normas e preceitos estabelecidos em códigos publicados e divulgados que se apliquem às diferentes áreas de sua intervenção.

## **8.4 Posse da Diretoria**

A eleição da diretoria e/ou secretaria executiva, se houver, deve seguir o que foi aprovado no Estatuto; e depois de eleita, deve ser conferida a posse dos cargos aos eleitos. Deste modo, fica fundada a ONG, entretanto, ela ainda não possui “status” legal, o que só ocorrerá após o registro.

## **8.5 Registro Legal**

A documentação terá que ser reunida e encaminhada ao Cartório de Registro Civil de Pessoas Jurídicas, para que seja efetivado seu

registro. Para tanto, deve-se obter informação detalhada junto ao cartório competente, acerca da documentação necessária ao respectivo registro.

## 9. Referências Bibliográficas

CUENCA, Carlos; MARTINS, Paulo Haus. **Incentivos fiscais a doações.** Disponível na Internet em [http://www.rits.org.br/alegislacao/teste/lg\\_testes/lg\\_tmes\\_jul99.cfm](http://www.rits.org.br/alegislacao/teste/lg_testes/lg_tmes_jul99.cfm) Acesso em 04/08/2003.

FRASÃO, Stanley Martins; RIOS, Isabela Jorge. **As Fundações e novo Código Civil.** Disponível na Internet em <http://www.intelligentiajuridica.com.br/artigos/artigo4-olddez2002.html>. Acesso em 23/07/2003.

DINIZ, Maria Helena. **Código Civil Anotado.** 9 ed. rev. e atual. de acordo com o novo Código Civil (Lei n. 10.406, de 10-1-2002). São Paulo: Saraiva, 2003.

FRASÃO, Stanley Martins; RIOS, Isabela Jorge. **As Fundações e novo Código Civil.** Disponível na Internet em <http://www.intelligentiajuridica.com.br/artigos/artigo4-olddez2002.html>. Acesso em 23/07/2003.

MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de Direito Tributário.** 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

MANSO, Eduardo Vieira. **Contratos de Direito Autoral.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 1989.

MARTINS, Paulo Haus. **O estatuto das ONGs e o novo código: o que deve constar.** Disponível na Internet [http://www.rits.org.br/legislacao/teste/lg\\_testes/lg\\_tmes\\_jun2002.cfm](http://www.rits.org.br/legislacao/teste/lg_testes/lg_tmes_jun2002.cfm) Acesso em 23/07/2003.

\_\_\_\_\_ : **Quais os procedimentos legais para se registrar uma ONG?** Disponível na Internet em [http://www.rits.org.br/legislacao teste/lg\\_tes tes/lg\\_tmes\\_set2000.cfm](http://www.rits.org.br/legislacao teste/lg_tes tes/lg_tmes_set2000.cfm)  
Acesso em 23/07/2003.

\_\_\_\_\_ : **As relações de trabalho e o terceiro setor.** Disponível na Internet em [http://www.rits.org.br/legislacao teste/lg\\_tes tes/lg\\_tmes\\_jun2000.cfm](http://www.rits.org.br/legislacao teste/lg_tes tes/lg_tmes_jun2000.cfm) Acesso em 23/07/2003.

REALE, Miguel. As associações no novo Código Civil. **O Estado de São Paulo.** Disponível na Internet em <http://www.estado.estadao.com.br/editorias/03/03/29/aberto002.html>.  
Acesso em 11/07/2003.

PAES, José Eduardo Sabo. **Fundações e Entidades de Interesse Social:** aspectos jurídicos, administrativos, contábeis e tributários. 2. ed. Brasília: Brasília Jurídica, 2000.

RESENDE, Tomáz de Aquino. **Fundações e o Novo Código Civil – comentários ao artigo 62, parágrafo único.** Disponível na Internet em <http://www.fundata.org.br> Acesso em 11/07/2003.

SZAZI, Eduardo. **As novas relações com a força de trabalho no Terceiro Setor.** Disponível na Internet [http://www.rits.org.br/legislacao teste/lg\\_tes tes/lg\\_mat01\\_ma03a2\\_rlegis.cfm](http://www.rits.org.br/legislacao teste/lg_tes tes/lg_mat01_ma03a2_rlegis.cfm) Acesso em 24/07/2003.

\_\_\_\_\_ : **Terceiro Setor: regulação no Brasil.** 2<sup>a</sup> edição. São Paulo: Peirópolis, 2001.

## 10. Sites de Referência

Aliança por um Mundo Responsável e Solidário  
[www.alternex.com.br/~pacs/alianca.html](http://www.alternex.com.br/~pacs/alianca.html)

ALOP - Associação Latino-Americana de Organizações de Promoção  
[www.alop.or.cr](http://www.alop.or.cr)

Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais  
[www.abong.org.br](http://www.abong.org.br)

Comunidade Solidária  
[www.comunidadesolidaria.org.br](http://www.comunidadesolidaria.org.br)

Dhnet Rede de Direitos Humanos & Cultura  
[www.dhnet.org.br](http://www.dhnet.org.br)

Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente  
[www.fboms.org.br](http://www.fboms.org.br)

Fórum Nacional de Assistência Social

FSM - Fórum Social Mundial  
[www.forumsocialmundial.org.br](http://www.forumsocialmundial.org.br)

IBAM - Instituto Brasileiro de Administração Municipal  
[www.ibam.org.br](http://www.ibam.org.br)

Observatório da Cidadania

OCARA - [www.ocara.org.br](http://www.ocara.org.br)

Polis – Instituto de Estudos, Assessoria e Formação em Políticas Sociais [www.polis.org.br](http://www.polis.org.br)

Programa Voluntários  
[www.programavoluntarios.org.br](http://www.programavoluntarios.org.br)

Projeto Balanço Social  
[www.balancosocial.org.br](http://www.balancosocial.org.br)

**REBIDIA - Rede Brasileira de Informação e Documentação sobre Infância e Adolescência**

**Rede Brasil sobre Instituições Financeiras Multilaterais**

Rede Brasileira de Educação Ambiental  
[www.ciagri.usp.br/~rbea/welcome.html](http://www.ciagri.usp.br/~rbea/welcome.html)

Rede das Águas - Fórum Estadual da Sociedade Civil  
nos Comitês de Bacias  
[www.rededasaguas.org.br](http://www.rededasaguas.org.br)

Rede de Informação para o Terceiro Setor  
[www.rits.org.br](http://www.rits.org.br)

**Rede Nacional de Direitos Humanos em HIV/AIDS**

Rede Nacional de Saúde e Direitos Reprodutivos  
[www.redesaude.org.br](http://www.redesaude.org.br)

[www.terceirosetor.org.br](http://www.terceirosetor.org.br)

Voluntários  
[www.voluntarios.com.br](http://www.voluntarios.com.br)

WEDO - Organização de Mulheres, Meio Ambiente  
e Desenvolvimento  
[www.wedo.org](http://www.wedo.org)

## Anexo I - Modelo de Estatuto

**Legenda: o texto sublinhado consiste em sugestões para atendimento às exigências da Lei nº 9.790/99, regulamentada pelo Decreto nº 3.100/99, para que a instituição pleiteie a qualificação como OSCIP.**

### ESTATUTO DA ASSOCIAÇÃO CIVIL SEM FINS LUCRATIVOS (ACSFL)

#### CAPÍTULO I DA DENOMINAÇÃO, DURAÇÃO, SEDE E FINS

---

**Artigo 1º** - A (O) \_\_\_\_\_ (*nome da instituição*), também designada (a) pela \_\_\_\_\_ (*se usar sigla*), o fundada em \_\_\_\_\_ (*dia*) de \_\_\_\_\_ (*mês*) de \_\_\_\_\_ (*ano*), é uma associação civil, de direito privado, sem fins lucrativos, com duração por tempo indeterminado, constituída de acordo com as leis da República Federativa do Brasil, e atendendo especificamente às exigências da Lei 9.790/99, que a qualifica como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público, cujas atividades reger-se-ão pelo presente Estatuto e pela legislação em vigor.

**Artigo 2º** - A Associação tem sua sede e foro na cidade de \_\_\_\_\_, Estado do \_\_\_\_\_, na Rua \_\_\_\_\_, nº \_\_\_\_\_, sala \_\_\_\_\_, podendo manter escritórios, em qualquer localidade do país ou do exterior, mediante resolução em Assembléia Geral.

**Parágrafo único** - A fim de cumprir suas finalidades, a Associação poderá organizar-se em tantas unidades quantas forem necessárias, ou mesmo através de representações, a critério de sua Assembléia Geral.

**Artigo 3º** - A Associação tem por finalidade (*citar missão institucional / fim social da entidade*) \_\_\_\_\_.

A Associação deve, na consecução de seus objetivos maiores e finais: (*citar, caso julgue necessário, objetivos específicos da instituição/ meios para realizar a missão institucional*)

I.

II.

III.

IV.

**Artigo 4º** - A Associação, no exercício de suas atividades, na gestão e administração de recursos públicos, na medida de suas limitações legais, observará os princípios da legalidade, imparcialidade, moralidade, publicidade, economicidade e eficiência.

**Artigo 5º** - A Associação poderá adotar Regimento Interno que, se aprovado em Assembléia Geral, disciplinará seu funcionamento.

**Artigo 6º** - Com o propósito de manter sua total e absoluta independência, a Associação não poderá encampar, defender ou privilegiar os interesses de qualquer entidade com finalidade lucrativa, promocional ou política.

## CAPÍTULO II DA COMPOSIÇÃO SOCIAL E RESPONSABILIDADES DE SEUS MEMBROS

---

### Seção I – Dos Associados e da sua Admissão

**Artigo 7º** - A Associação será constituída por número *de* \_\_\_\_ (...) *ou ilimitado* de associados, distribuídos nas seguintes categorias: \_\_\_\_\_ (*fundador, honorário, benfeitor, contribuintes, “amigos da”, outros*) .

**Artigo 8º** - Os membros serão admitidos e excluídos em Assembléia Geral da Associação.

### Seção II – Da Composição Social e das Responsabilidades de seus Membros

**Artigo 9º** – Os membros da Assembléia Geral da Associação serão seus associados e não responderão, em qualquer situação seja por que razão for, pelas obrigações sociais, seja solidária ou subsidiariamente.

**Artigo 10** – A nenhum membro da Associação será intuída a preposição ou representação da entidade, sem que porte instrumento expresso e determinado de outorga ou delegação de poderes, ainda, ocupe cargo ou função determinados expressamente neste Estatuto.

### Seção III – Dos Direitos e Deveres

**Artigo 11** – Aos membros da Associação caberá sua gestão, nos termos deste Estatuto, cumprindo-o e fazendo com que se cumpram suas determinações.

**Artigo 12** – Aos membros da Associação caberá sua gestão, nos termos deste Estatuto, cumprindo-o e fazendo com que se cumpram suas determinações.

**Artigo 13** – São direitos dos associados (*citar categoria*) em dia com suas obrigações sociais:

- I. Votar e ser votado para cargos eletivos;
- II. Participar das Assembléias Gerais Ordinárias e Extraordinárias;
- III. (*citar outros deveres pertinentes à atividade da instituição*).

**Artigo 14** – São deveres dos associados (*citar categoria*) em dia com suas obrigações sociais:

- I. Cumprir o disposto neste Estatuto e Regimento Interno da Associação;
- II. Atender às deliberações das Assembléias Gerais Ordinárias e Extraordinárias;
- III. (*citar outros direitos pertinentes à atividade da instituição*).

#### Seção IV – Da Exclusão

**Artigo 15** – A Assembléia Geral, poderá solicitar exclusão de membros do quadro social da Associação. O pedido deverá ser formalmente encaminhando para apreciação e votação em Assembléia Geral.

**Artigo 16** – Perderá a condição de associado aquele que se manifestar ou agir contrariamente aos objetivos descritos neste Estatuto.

## CAPÍTULO III DA ADMINISTRAÇÃO

---

### Seção I – Dos Órgãos e Aspectos Gerais

**Artigo 17** – A administração da Associação é exercida por seus órgãos, observadas as competências a eles atribuídas neste Estatuto.

**Artigo 18** – São órgãos da Associação:

I – **Assembléia Geral**;

II – **Conselho Fiscal**;

III – **Secretaria Executiva**;

IV – (caso necessário, *citar outros órgãos da instituição*).

**Artigo 19** – Não haverá remuneração para o exercício dos cargos atribuídos aos associados.

### Seção II – Da Assembléia Geral

**Artigo 20** – A Assembléia Geral é o órgão supremo da Associação, de decisão colegiada, que se reunirá ordinária ou extraordinariamente, e a ela caberá a administração direta da entidade e a deliberação quanto a seus métodos e fins, observado o disposto neste estatuto.

**Artigo 21** – Os membros da Assembléia Geral terão mandato de \_\_\_\_\_ anos.

### Seção III – Das Atribuições da Assembléia Geral

**Artigo 22** – A Assembléia Geral tem por atribuições:

- I – (*citar atribuições das Assembléia Geral*);  
II – \_\_\_\_\_;  
III – \_\_\_\_\_;  
IV – \_\_\_\_\_.

#### Seção IV – Das Assembléias Gerais

**Artigo 23** – A Assembléia Geral é o ato solene da vontade social e será composta, convocada e conduzida pelos membros da Associação quites com as suas obrigações e em pleno gozo de seus direitos.

**Artigo 24** – A Assembléias Gerais ocorrerão em primeira chamada, se presentes ao menos \_\_\_\_\_(\_\_\_\_\_) de seus membros em exercício e, em segunda e última, 30 (trinta) minutos após a primeira chamada, em qualquer número. Suas decisões serão tomadas por maioria simples dos presentes, observados os limites deste Estatuto.

#### Seção V – Do Presidente da Assembléia Geral

**Artigo 25** – Compete ao Presidente da Assembléia Geral:

- I – \_\_\_\_\_;  
II – \_\_\_\_\_;  
III – \_\_\_\_\_;  
IV – \_\_\_\_\_.

**Artigo 26** – O Presidente, em suas faltas e impedimentos, será substituído pelo Vice-Presidente e, na ausência de ambos, por um dos membros da Assembléia Geral.

## Seção VI – Da Secretaria Executiva

**Artigo 27** – A Secretaria Executiva executará a estratégia e o programa de trabalho da Associação, tanto nos seus aspectos técnicos quanto nos administrativos e financeiros, assistindo, também, a Assembléia Geral com propostas, análises e informações necessárias às suas decisões.

**Artigo 28** – O associado da Associação que vier a compor um dos quadros da Secretaria Executiva terá suspensos seus direitos de associado enquanto perdurar esta vinculação.

**Artigo 29** – A Associação adotará as práticas de gestão administrativas necessárias e suficientes a coibir a obtenção de forma individual e coletiva de benefícios ou vantagens pessoais, em decorrência da participação no respectivo processo decisório.

**Parágrafo único** - Os administradores, associados, colaboradores, benfeiteiros ou equivalentes, **não** perceberão remuneração, vantagens, benefícios ou dividendos, direta ou indiretamente, por qualquer forma ou título, em razão das competências, funções ou atividades que lhes sejam atribuídas pelos respectivos atos constitutivos.

## CAPÍTULO IV DO COMITÊ FISCAL

---

**Artigo 30** - O Comitê Fiscal, órgão fiscalizador da gestão financeira da Associação, será composto por, no mínimo, \_\_(\_\_\_\_) membros da Assembléia Geral da Associação, que deverão ser eleitos e destituídos em Assembléia Geral.

**Artigo 31 - Compete ao Comitê Fiscal:**

- I.** Verificar as contas, finanças, livros de escrituração e contabilidade da instituição;
- II.** Apreciar e pronunciar-se sobre os balanços, relatórios financeiros e contábeis, operações patrimoniais realizadas, quando necessário, emitindo pareceres para a Assembléia Geral da Associação;
- III.** *(citar demais obrigações que julgue necessárias).*

**CAPÍTULO V**  
**DO PATRIMÔNIO E DA RECEITA**

---

**Artigo 32** - O patrimônio da Associação compor-se-á dos bens móveis e imóveis a ele pertencentes, ou que vierem a ser adquiridos por compra, doação, cessão de direitos ou legado; bens e direitos provenientes de rendas patrimoniais; bens e direitos derivados das atividades exercidas pela entidade; contribuições, donativos ou auxílios de qualquer tipo ou natureza.

**I.** A Associação não distribuirá resultados, dividendos, bonificações, participações ou parcela do seu patrimônio aos seus associados, sob nenhuma forma ou pretexto.

**II.** Todo patrimônio, bens, rendas, recursos e eventual resultado operacional serão aplicados integralmente na manutenção e no desenvolvimento de seus objetivos institucionais.

**III.** O patrimônio da Associação deverá responder por suas obrigações, não sendo os Membros e quaisquer outros mantenedores ou colaboradores responsáveis pessoalmente pelas obrigações da Associação.

## CAPÍTULO VI

### DO EXERCÍCIO SOCIAL, DO BALANÇO E DA PRESTAÇÃO DE CONTAS

---

**Artigo 33** - O exercício social da Associação será \_\_\_\_\_ (*estabelecer período ou determinar que este coincidirá com o ano civil*).

**Artigo 33** - Durante o período de cada exercício social a Secretaria Executiva deverá providenciar a elaboração de balanço patrimonial e as demais demonstrações contábeis e financeiras previstas em lei ou solicitadas pela Assembléia Geral ou pelo Comitê Fiscal.

**Artigo 34** - A prestação de contas da organização observará no mínimo:

I. Os princípios fundamentais de contabilidade e as Normas Brasileiras de Contabilidade;

II. A publicidade, por qualquer meio eficaz, no encerramento do exercício fiscal, ao relatório de atividades e das demonstrações financeiras da entidade, incluindo as certidões negativas de débitos junto ao INSS e ao FGTS, colocando-os à disposição para o exame de qualquer cidadão;

III. A realização de auditoria, inclusive por auditores externos independentes se for o caso, da aplicação dos eventuais recursos objeto de Temo de Parceria, conforme previsto em regulamento;

IV. A prestação de contas de todos os recursos e bens de origem pública recebidos será feita, conforme determina o parágrafo único do Art. 70 da Constituição Federal.

**Parágrafo único** - As prestações de contas anuais serão realizadas sobre a totalidade das operações patrimoniais e resultados da Associação, e deverão ser instruídas com os seguintes documentos:

a) Relatório anual de execução de atividades;

- b) Demonstração de resultados do exercício;**
- c) Balanço Patrimonial;**
- d) Demonstração das origens e aplicações de recursos;**
- e) Demonstração das alterações do patrimônio social;**
- f) Notas explicativas das demonstrações contábeis, caso necessário; e**
- g) Parecer e relatório de auditoria, conforme estabelecido no artigo 19 do Decreto nº 3.100/99.**

**Artigo 35** – O resultado do exercício será aplicado diretamente no desenvolvimento das atividades fins, que constituem o objeto da Associação, sendo expressamente vedada a distribuição de resultados, sob qualquer título, bem como a atribuição de critério de participação nos resultados alcançados aos Membros Associados e quaisquer outros mantenedores ou colaboradores da instituição.

## CAPÍTULO VII

### DISPOSIÇÕES GERAIS

---

**Artigo 36** - O presente Estatuto Social poderá ser alterado ou reformado, no todo ou em parte e em qualquer tempo, por decisão concorde de \_\_\_\_\_(\_\_\_\_\_) dos Membros Associados, presentes em Assembléia Geral Extraordinária, não podendo haver deliberação, em primeira convocação, sem que esteja presente a maioria absoluta dos Conselheiros Deliberativos, ou com menos de 1/3 (um terço) das convocações seguintes.

**Artigo 37** - Os casos omissos no presente Estatuto serão resolvidos pela Assembléia Geral.

**Artigo 38** - A Associação será liquidada, dissolvida ou extinta nos casos previstos em lei ou por deliberação em Assembléia Geral Extraordinária, especialmente convocada para esse fim, aprovada por \_\_\_\_\_ (\_\_\_\_\_ ) de seus Associados em dia com as suas obrigações, quando se tornar impossível à continuação das atividades da Associação.

**Parágrafo único** - Em caso de dissolução, extinção, ou perda da qualificação de interesse público, a Associação destinará o eventual patrimônio remanescente a entidade com fins congêneres, dotada de personalidade jurídica, com sede e atividades preponderantes no Estado em que está sediada sua matriz, qualificada nos termos da Lei 9.790/99, ou inexistindo, a uma instituição com objeto social similar que tenha sede neste Estado, conforme decidir em Assembléia Geral.

\_\_\_\_\_... (local), \_\_\_\_ (data) de \_\_\_\_\_ (mês) de \_\_\_\_\_ (ano).

Membros da Assembléia Geral:

....

Membros da Mesa:

...

Secretário Executivo:

(nome)

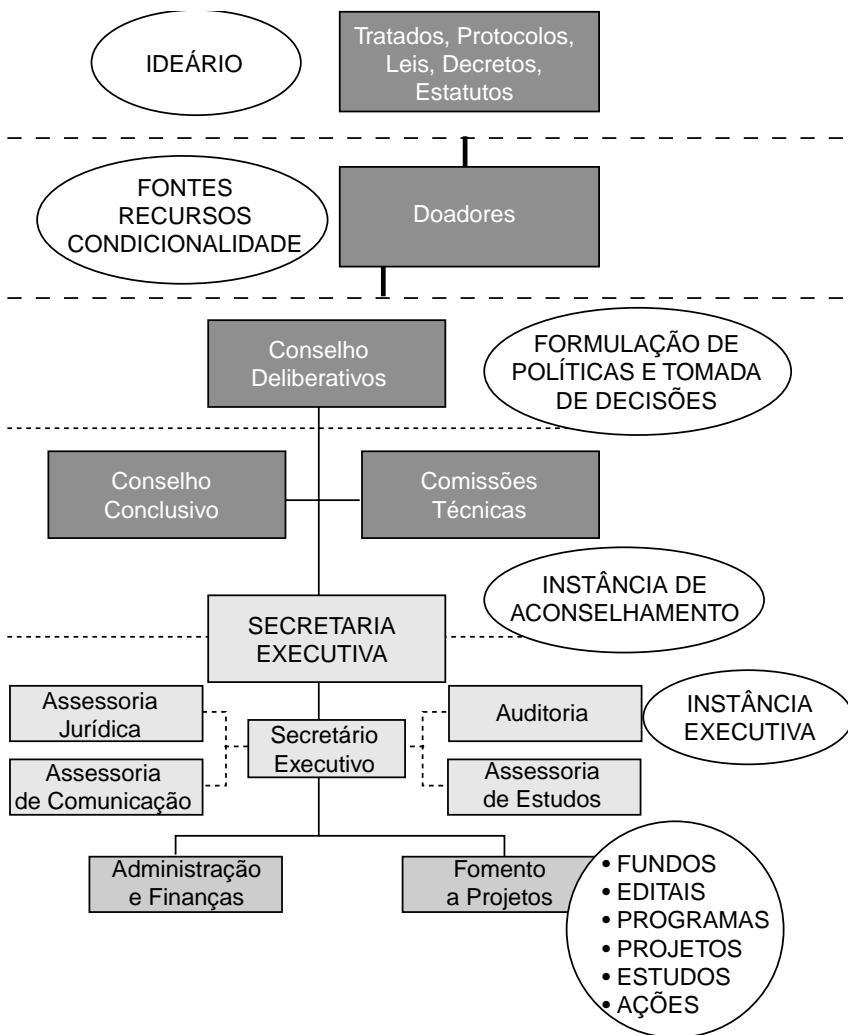
Advogado Responsável:

(nome) OAB/\_\_\_\_ nº \_\_\_\_\_

Testemunhas:

(Nome e CPF-MF)

(Nome e CPF-MF)



## **Anexo III - Sugestão de Estrutura Institucional - Política e Operação**

### **I. Conselho Deliberativo**

O Conselho Deliberativo deve ser resguardado como instância autônoma e de máxima deliberação de uma ONG, a quem cabe estabelecer a política geral e a definição de metas e prioridades para a instituição, aprovar os planos operacionais anuais, assim como os relatórios de atividades e prestações de contas; tomar decisões sobre investimentos; aprovar editais, programas e projetos a serem apoiados; monitorar a implementação e a avaliar os resultados das propostas apoiadas, bem como aprovar a associação da ONG em iniciativas que envolvam outras instituições públicas ou privadas. Do mesmo modo, deve ser mantida e incentivada a ativa participação de seus membros nas atividades da casa.

### **II. Composição**

O Conselho deve ser composto por indivíduos expressivos dos segmentos sociais nele representados e deve ser presidido por conselheiro com liderança e comprometimento com o desenvolvimento da organização. Sua composição deveria também contemplar a necessidade de arrolar indivíduos que detenham competências técnicas es-

pecíficas, de evidente utilidade para dar orientação geral, tanto no cumprimento de sua missão e estratégia, quanto na orientação em áreas tais como captação de recursos, análise financeira, contato com a mídia, assistência jurídica, dentre outras; e também quanto a indivíduos oriundos e ativos na defesa de interesses de segmentos sociais ali não representados. A combinação desses vários critérios deverá ser observada, tanto quanto possível e na medida do desejável, quando do preenchimento de vagas abertas no processo de renovação de membros do Conselho.

### III. Conselho Consultivo

Ex-conselheiros da ONG, que desejarem manter vínculos com os trabalhos da instituição, podem participar através da constituição de um Conselho Consultivo, a título de unidade de aconselhamento, com o objetivo de manter a memória institucional da ONG.

### IV. Comissões Técnicas

Recomenda-se ainda que o Conselho Deliberativo procure fortalecer sua organização em comissões técnicas específicas, compostas por grupos de conselheiros afins com suas temáticas, podendo também abrigar membros externos. Estas comissões podem ser obrigatórias/permanentes ou temporárias, as quais têm como objetivo orientar de modo específico os trabalhos da ONG, catalisando as competências específicas de seus membros. Tais comissões deverão buscar meios ágeis de trabalho que diminuam a necessidade de reuniões presenciais e de seus respectivos deslocamentos físicos, utilizando-se quando possível da Internet.

Sugere-se que cada uma das comissões técnicas defina o seu coordenador, trabalhe com agenda e calendário próprios e apresente suas recomendações nas reuniões plenárias do Conselho Deliberativo, quando são submetidas à avaliação e decisão pelo colegiado. Ressalte-se que a função das comissões técnicas deve ser consultiva, cabendo decisão ao Conselho Deliberativo, ou por delegação expressa deste para outra de suas unidades.

## V. Secretaria Executiva

Tendo como atribuição principal implementar e operacionalizar políticas e decisões tomadas pelo Conselho Deliberativo, a Secretaria Executiva deve desempenhar formalmente a função técnica, devendo ter sua composição e tamanho, em função dos objetivos estratégicos que a instituição estabelecer. Cabe a esta unidade executiva da ONG ser a “longa mão” do Conselho Deliberativo, uma espécie de gerente dos negócios da instituição.

---

Anexos



# PROJETO PRÁTICA & DIÁLOGO

## A interatividade em primeiro plano

### 1. Apresentação

O diálogo sempre foi e continua sendo o motor do progresso da Humanidade. Todavia alguns valores ainda continuam sendo considerados mais como campos de ocupação para reflexões acadêmicas e menos como instrumento para criar uma sociedade harmoniosa e pluralista. Nesse diálogo, a intenção é a de que todos deveriam possuir uma perspectiva a partir da janela e não a partir do espelho. As janelas podem abrir a vista em direção a um mundo completamente novo, enquanto os espelhos podem freqüentemente distorcer o horizonte e confirmar apenas na sua limitação aquele que está diante deles. O diálogo é, enfim, uma necessidade estratégica, prática. E uma das condições para todo e qualquer diálogo sério é o respeito ao pluralismo e a diversidade.

A proposta do Projeto Prática & Diálogo, concepção do jornalista Miguel Macedo, coordenador de projetos da Fundação Konrad Adenauer, é diferenciar-se da televisão, em si um veículo de mão única, e da forma convencional de palestras seguidas de debate, buscando, o máximo possível, a interatividade. O apresentador/entrevistador/moderador deve estar preparado para o modelo, com naturalidade, vivenciando com o entrevistado e o público, suas próprias idéias e emoções. O público do projeto receberá as informações e terá como interagir, escolher, optar, opinar no momento dedicado ao debate, no último bloco.

Na medida do possível, o formato do programa proposto tem como objetivo interagir com participação. Quando se fala em interatividade, deve-se levar em conta o conteúdo, “o recheio”. Interação é troca. Para existir interação, é preciso antes que haja conteúdo de ambas as partes: do entrevistado e do público.

## 2. Dinâmica e Formato

O Moderador/Entrevistador (M/E) será peça fundamental na condução do diálogo com o convidado. Ele fará a apresentação do tema, do entrevistado, explicará o formato adotado - entrevista seguida de debate -, e comandará o ritmo do tempo das respostas para as perguntas que fará ao convidado. Estimulará o debate a partir das discordâncias e reforçará os pontos em comum.

Para iniciar o programa, o M/E abrirá com uma pergunta de caráter geral e o convidado terá um tempo de **dez minutos** para contextualizar o tema da palestra. Na seqüência, as perguntas deverão fluir conforme um roteiro prévio, facultado ao M/E improvisar perguntas pertinentes ao assunto abordado pelo entrevistado. Este será o Primeiro Bloco do programa, com tempo total de 40 minutos.

## 3. Na seqüência, um intervalo de 10 minutos para um rápido café

Na volta, teremos o Segundo Bloco, com aproximadamente 30 minutos para perguntas objetivas do público, dirigidas ao entrevistado. A intenção neste momento é de que se concretize, na prática, a interatividade emocional que é um elemento motivacional importante para provocar no público alguma atitude.

## 4. Duração dos Blocos

Primeiro bloco: 40 min

Intervalo: 10 min

Segundo bloco: 30 min

## 5. Recursos de cena

No palco, os recursos disponíveis para o desenvolvimento do trabalho serão: duas cadeiras giratórias e uma mesa baixa para apoio (documentos e água). Disposição de um computador, um data-show, uma tela de projeção no palco, ao lado do convidado, e microfones. Ao fundo, um banner com informações sobre o projeto.

### Temas e Datas de Realização

<b>24 de abril</b>
Auditório Castelo Branco <b>Fórum Social Mundial - a emergência da sociedade civil planetária</b>
Convidado: Sérgio Haddad – <i>Presidente da Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais – ABONG e membro da Ação Educativa – Assessoria, Pesquisa e Informação.</i>
Moderador: Alberto Amadei – <i>Auditor Fiscal da Receita Federal e articulista da Agência de Informações Frei Tito para a América Latina</i>
<b>15 de maio</b>
Auditório Castelo Branco <b>As ONGs na Alemanha – a construção democrática do futuro</b>
Convidado: Benno Trütken – <i>Consultor da Alemanha</i>
Moderador: Hans-Jürgen Fiege - <i>Consultor</i>

**29 de maio**

Auditório

Castelo Branco

**As ONGs no Ceará – raios-X de um mundo em mudança**

Convidado:

Hans-Jürgen Fiege – Consultor

Moderador:

Flávio Paiva – *Jornalista, compositor e escritor.*

**26 de junho**

Auditório

Castelo Branco

**Tendências na Cooperação Internacional e recursos públicos – de onde vêm os recursos?**

Convidado:

Jorge Eduardo Saavedra Durão – *Diretor Executivo da Federação dos Órgãos para Assistência Social e Educacional (FASE)*

Moderadora:

Magnólia Said – *Presidenta do ESPLAR – Centro de Pesquisa e Assessoria*

<p><b>4 de agosto</b></p> <p>Auditório Castelo Branco <b>As ONGs são Terceiro Setor?</b></p> <p>Convidado: Leilah Landim Assumpção – <i>Antropóloga e professora da Escola de Serviço Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ</i></p> <p>Moderador: Daniel Raviolo – <i>Presidente da ONG Comunicação e Cultura/ Diretor ABONG – Regional Nordeste III</i></p>
<p><b>28 de agosto</b></p> <p>Auditório Castelo Branco <b>Uma visão sistêmica das ONGS como instituições: novas questões e desafios</b></p> <p>Convidado: Domingos Armani – <i>Sociólogo, professor da Universidade do Vale do Rio dos Sinos – UNISINOS – RS e consultor.</i></p> <p>Moderadora: Socorro Osterne – <i>Pró-Reitora de Planejamento e professora da Universidade Estadual do Ceará</i></p>

## Objetivos

- Discutir o papel das ONGs em relação às mudanças políticas;
- Reforçar a importância das ONGs na construção de uma sociedade sustentável;
- Discutir estratégias para a participação na formulação das políticas públicas;
- Avaliar os sucessos e desafios das ONGs no Ceará.

## Público alvo

Participantes e integrantes de ONGs; dirigentes e membros de associações, comunidades e movimentos sociais.

## Equipes de Promoção e Produção

Fundação Konrad Adenauer

Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais – ABONG, Regional Nordeste III

## PRIORIDADE TOTAL PARA A INCLUSÃO SOCIAL

### Um novo modelo de desenvolvimento para o Ceará

Os fóruns e redes cearenses de entidades e ONGs que assinam este documento, vêm à público apresentar suas propostas para uma política coerente de inclusão social, e para a criação de dinâmicas de participação que garantam efetivamente a possibilidade do Ceará saldar a dívida histórica que tem com a maior parte de sua população.

A vitória das forças populares nas eleições de outubro passado criou, pela primeira vez na história do Brasil, a possibilidade de que a inclusão social seja efetivamente a prioridade do governo federal. Apesar da advera situação econômica, herdada do fracasso do modelo neoliberal, nunca as condições políticas foram mais propícias para que esse objetivo seja alcançado, pela coerência com que o compromisso está sendo assumido pelo presidente Lula. Os movimentos sociais, comunitários e as ONGs, que desde sempre dão sua contribuição para a inclusão, estão prontos para trabalhar com novas forças.

O Ceará não pode ficar ausente desse esforço nacional para reverter, enfim, a vergonhosa herança que nos coloca nos últimos lugares em termos de Indicadores de Desenvolvimento Humano. Chamamos os novos Legislativo e Executivo estadual, e também o Judiciário, a sintonizar o Ceará com a nova etapa nacional, declarando a promoção de políticas públicas inclusivas como prioridade absoluta da ação gover-

namental. Convocamos a população, os movimentos sociais e as ONGs para participar e monitorar que essa prioridade seja uma realidade efetiva.

A inclusão social não é uma consequência do desenvolvimento econômico, como a história do país e de nosso estado claramente o demonstra. Ao contrário, tem de se reconhecer que é justamente o modelo de desenvolvimento até aqui praticado, no Brasil e no Ceará, que provoca a exclusão, porque é concentrador de renda e de poder. Nos últimos anos, as receitas neoliberais ampliaram a dependência externa, o endividamento público e as desigualdades sociais. Propomos para o estado do Ceará o desafio de mudar os paradigmas, para se fazer das políticas inclusivas o motor de um novo modelo de desenvolvimento com justiça social.

## 1. Sobre a exclusão social

- A exclusão social no estado do Ceará é apavorante. 4,1 milhões de nossos concidadãos e concidadãs vivem abaixo da linha de pobreza, o que corresponde a 58,1% da população; entre estes 2,2 milhões vivem na indigência <sup>1</sup>

- A exclusão social é um traço fundador da sociedade cearense, como da sociedade brasileira. Sua devastadora extensão contemporânea é o resultado de um modelo que desde os tempos coloniais teve como constante, apesar das conquistas e evoluções que aconteceram, a exploração da mão de obra barata e a privatização do estado, mediante a utilização dos recursos públicos em benefício dos grupos sociais com maior poder político e econômico.

- A exclusão social resultante de nossa história é um fenômeno de muitas faces, caracterizada pela privação dos direitos humanos, sociais e ambientais tipificados, entre outros, na Constituição Federal e nos Pactos Internacionais de Direitos Econômicos Sociais e Culturais ratificados pelo Brasil.

---

<sup>1</sup> Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, dados para o período 1995-2000

- A violação do direito à segurança alimentar, a fome, é a forma mais extrema e cruel da exclusão social, vértice de uma imensa pirâmide de privação de direitos nas áreas trabalhista, da saúde, da educação, da habitação, da cultura, do lazer, do meio ambiente e tantas outras.

- Uma proposta coerente de ação pública deve integrar a ação emergencial de combate à fome com a ação estrutural de inclusão em todas as áreas. Ambas ações devem ser implementadas desde já.

## 2. Relação sociedade civil/estado

- A exclusão política é a maior das exclusões e condição de funcionamento do sistema. Inversamente, a promoção da cidadania é o alicerce de uma sociedade inclusiva.

- A luta contra a exclusão social é responsabilidade tanto dos poderes públicos como da sociedade civil. Não obstante, as responsabilidades não são iguais, na medida em que à esfera pública governamental cabe o poder de definir políticas de alcance universal e alocar os recursos do orçamento para esses fins.

- O autoritarismo, tanto na vertente neocoronelista como na tecnocrática, reproduz a exclusão social, na medida em que fecha aos setores mais frágeis da população a possibilidade de interferir na definição das políticas públicas. Um pré-requisito da luta contra a exclusão é, portanto, o diálogo aberto e constante do executivo estatal com o poder legislativo e o respeito da capacidade de interlocução da sociedade civil organizada.

- No campo da sociedade civil, ressalta-se a acumulação de conhecimentos e capacidade de diagnóstico e intervenção construída pelos movimentos sociais, movimentos comunitários e as Organizações Não Governamentais. Torna-se necessário, portanto, que o executivo mude as práticas que vigoraram nos últimos anos e passe a respeitar e valorizar esse capital social, construindo interlocução com as diversas redes e fóruns de ONGs e movimentos sociais.

- Interessa promover uma política de fortalecimento desses atores – movimentos sociais, movimentos comunitários e ONGs, e a parceria para a universalização das tecnologias sociais inclusivas por eles desen-

volvidas, assim como o aproveitamento de sua capacidade de promover processos de diagnóstico participativo, monitoramento e avaliação.

- Chamamos também a que se faça uma avaliação criteriosa e participativa do funcionamento dos Conselhos de Política Pública, para propor medidas que reforcem sua capacidade de intervenção deliberativa e sua interlocução com os poderes públicos e com a sociedade.

- Como passo inicial, os novos executivo e legislativo do estado do Ceará devem tomar conhecimento e discutir com os fóruns, redes e conselhos, os diversos documentos por eles produzidos, com valiosas propostas de política pública inclusiva. Para determinadas áreas será útil promover Conferências Estaduais com o fim de abrir amplos debates sobre a ação pública.

- Na “ponta” do sistema público, cabe ao estado promover e consolidar as instâncias de gestão, avaliação e monitoria com participação popular (conselhos escolares, consórcios e comitês de usuários etc.).

- Os municípios devem promover novas formas de participação e otimização da utilização de recursos públicos, como o orçamento participativo. Chamamos o novo executivo a que utilize seu poder de interlocução para influenciar mudanças nesse sentido.

- Uma condição essencial para a participação da sociedade civil na formulação e monitoria de políticas públicas é o acesso a informações sobre a utilização de recursos públicos. Solicitamos para tanto, que o executivo, o legislativo e o judiciário a que implantem a transparência, utilizando recursos tecnológicos adequados para disponibilizar todas as informações de planejamento e execução orçamentária.

- A discussão anual do orçamento e o plurianual PPA, deve realizar-se com transparência de informações e a participação da Assembleia Legislativa e da sociedade civil.

### 3. Modelo de desenvolvimento

- Propomos para o estado do Ceará o desafio de mudar os paradigmas, para se fazer das políticas inclusivas, em todos os setores, o motor de um novo modelo de desenvolvimento com justiça social.

- O novo modelo de desenvolvimento deve priorizar a geração de postos de trabalho e a distribuição justa da renda, num contexto de respeito aos direitos trabalhistas, de preservação ambiental, de promoção da igualdade de gênero, étnica, racial, geracional e de orientação sexual.

- Em todos os setores de atividades econômicas, as políticas de desenvolvimento devem promover formas capazes não apenas de gerar riquezas, mas também de distribuí-las justamente, tais como o associativismo comunitário, as cooperativas, a formação de consórcios de todos os tipos, o micro-crédito e todas as outras formas da economia solidária, a agricultura familiar, a micro e média empresa.

- O investimento em educação de qualidade em todos os níveis e em todos os espaços de aprendizagem, assim como em ciência e tecnologia, é condição estratégica para um novo modelo de desenvolvimento. Cabe nesta área, em particular, desenvolver políticas afirmativas para facilitar o ingresso à universidade pública dos negros e da população pobre.

- A integração das diversas políticas públicas de inclusão social deve ser feito a partir do conceito de desenvolvimento local, integral e sustentável. A definição de políticas de convivência com as realidades do semiárido, o reordenamento da pesca e o gerenciamento costeiro são prioridades nesse sentido.

- Um novo modelo de desenvolvimento deve resolver em curto prazo a questão da terra no estado, através da reforma agrária e a titularização das poses ancestrais das comunidades indígenas, negras e de pescadores. Deve haver uma diálogo ativo das autoridades estaduais com o novo governo federal e com os movimentos sociais que essas comunidades criaram, para acelerar esse processo.

- A questão urbana, onde acontecem os fenômenos mais escandalosos de segregação espacial, deve ser incluída no modelo de desenvolvimento para o estado, utilizando como guia o recém elaborado Estatuto da Cidade.

- A promoção da identidade cultural cearense, do sentimento de pertença e da solidariedade social são condições intangível para o desenvolvimento, devendo ser contempladas com políticas inclusivas.

#### **4. A seca**

- Seca não é apenas ausência de chuvas, mas também a dificuldade de acesso à água, o que para uma parcela da população que vive no semi-árido acontece em virtude da concentração dos recursos ambientais nas mãos de poucos. Estamos vendo agora uma política de privatização de recursos hídricos, inclusive para empresas multinacionais.

- As estiagens prolongadas são situações que desestruturam as famílias rurais, lançando-as para a exclusão social extrema. Porém, o estado continua tratando a ocorrência de secas como um acontecimento inesperado, quando se trata de um fenômeno absolutamente previsível em ciclos curtos.

- Políticas adequadas de desenvolvimento para o semi-árido, incluindo a democratização do acesso à água, permitirão a convivência com as características da região e a permanência das famílias rurais.

- Para controlar as ações emergências devem ser criadas estruturas realmente participativas, imunes ao clientelismo político da “indústria da seca”.

#### **5. Recursos fiscais**

- O executivo e o legislativo do estado do Ceará devem promover um processo público de avaliação das políticas de incentivo fiscal para indústrias e comércio praticadas nos últimos anos, determinando novos rumos para eliminar privilégios e promover o desenvolvimento local com inclusão social.

- O executivo e o legislativo do estado do Ceará devem promover também a revisão da Lei Estadual de Incentivo Fiscal para a Cultura, que funciona de maneira não transparente e permite às empresas obterem os benefícios do marketing cultural a custa do tesouro do estado, sem realizar nenhum investimento.

- Chamamos também a que se faça uma revisão criteriosa do funcionamento dos fundos públicos, tais como o Fundo Estadual da Cultura e os Fundos da Criança e do Adolescente, para assegurar a trans-

parência na aplicação dos recursos e a garantia de execução de políticas de inclusão social com participação da sociedade civil.

- Chamamos que sejam discutidos com a assembléia legislativa, a sociedade civil e as populações envolvidas, o impacto dos megaprojetos realizados com financiamento externo, porque a experiência tem demonstrado que eles freqüentemente geram exclusão social.

## 6. Evasão tributária

- A sonegação fiscal e outros crimes tributários são um mecanismo reprodutor da exclusão social, já que têm servido em todos os tempos para desviar recursos públicos para a construção de fortunas particulares.

- Chamamos o novo governo a que reforce a luta contra a sonegação fiscal e os outros crimes tributários. Solicitamos que haja uma informação pública transparente sobre a sonegação, e que seja criada uma instância com participação social, para validação e controle das renegociações das dívidas tributárias.

- Solicitamos à bancada federal cearense, iniciativa de lei determinando que a sonegação do ICMS seja penalmente tipificada como apropriação indébita de recursos públicos (imposto já pago pelo consumidor).

## 7. Luta contra a corrupção

- A corrupção é um dos mais importantes fatores de exclusão social, não apenas porque desvia significativa parte dos recursos públicos para fins privados, mas também porque é uma forma de acumulação econômica que precisa manter a população fora de qualquer participação política efetiva.

- O desenvolvimento político da cidadania – o principal fator a ser promovido dentro de uma perspectiva estrutural de inclusão social, é coibido pelos mecanismos que a “indústria da corrupção” promove para se manter (clientelismo, compra de votos, utilização de máquina administrativa etc.).

- Apesar da evolução acontecida nos últimos anos, a gestão dos municípios do Ceará ainda está corroída pela corrupção. Seus efeitos tornam-se mais danosos a partir do momento em que a Constituição Federal transferiu importantes atribuições aos municípios e foram criadas dotações específicas de recursos para áreas crucias, como a educação.

- Para combater a corrupção nos municípios, o executivo, em consonância com o poder legislativo, deve promover uma ampla revisão dos mecanismos e da legislação de verificação de contas municipais para que a fiscalização ganhe em autonomia e poder investigativo. O mesmo deve acontecer em relação à fiscalização de contas do governo estadual.

- A bancada federal do Ceará deve participar da reforma do judiciário, propondo mudanças que permitam acabar com a morosidade e a impunidade que incentiva a corrupção em todas suas formas e em todos os níveis de governo.

## 8. Propostas finais

- O poder público em todas as esferas estaduais (executivo, legislativo, judiciário), em consonância com a Constituição Federal e os Pactos e Convenções Internacionais de Direitos Humanos assinados pelo Brasil, devem ter, como objetivo de sua ação, a promoção da inclusão social de caráter integral e universal.

- A luta emergencial contra a fome, a mais absurda violação desse direito, deve ser enérgica e imediata, integrando as ações de todas as secretarias do governo do estado do Ceará em parceria com o governo federal e governos municipais, além da sociedade civil.

- A implantação de um novo modelo de desenvolvimento, que tenha nas políticas de inclusão social seu motor, tal como propomos neste documento, supõe uma política transversal – uma linha de ação abrangendo a ação de todas as secretarias do governo do estado. Cada uma delas deve sancionar essa prioridade no seu planejamento operacional.

- Para cada secretaria devem ser definidos indicadores e metas de inclusão social num processo com participação da Assembléia Legislativa, das universidades e da sociedade civil. O executivo em geral, e cada uma de suas secretarias em particular devem aceitar o desafio de medir a eficácia do seu trabalho na melhoria consistente desses indicadores e no cumprimento de metas.

- A transversalidade das políticas públicas de inclusão e a complementaridade existente entre elas tornam necessário que seja criada dentro da estrutura governamental uma instância específica para realizar as articulações. Essa instância deve ter poder para monitorar a evolução dos indicadores de inclusão social de cada secretaria e órgão público, e, em consequência, verificar se foi dado a elas caráter prioritário. Ela assumirá, ainda, a interlocução com a sociedade civil e as universidades, no que diz respeito à promoção da inclusão social na suas múltiplas dimensões.

Fortaleza, dezembro de 2002

Associação Brasileira de ONGs (ABONG) – Ceará  
Comissão de Defesa do Direito a Educação.  
Fórum Cearense de Enfrentamento da Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes.  
Fórum Cearense do Meio Ambiente  
Fórum Cearense pela Vida no Semi-árido  
Fórum Estadual pela Erradicação do Trabalho Infantil.  
Fórum Estadual Lixo e Cidadania.  
Fórum de Mulheres Cearenses  
Fórum de ONGs/Aids do Ceará.  
Fórum Permanente da ONGs de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente – Ceará.  
Movimento Nacional de Direitos Humanos – Ceará  
Núcleo de Habitação e Meio-Ambiente.  
Rede Cearense de Sócio-Economia Solidária

**Publicações anteriores da série *Pesquisas***

Vol. 29

**Opções de política econômica para o Brasil**

Rio de Janeiro, 2003

Vol. 28

**Acordo Mercosul-União Européia, além da agricultura**

Rio de Janeiro, 2003

Vol. 27

**União Européia, política e desafios**

Rio de Janeiro, 2002

Vol. 26

**Partidos políticos no Cone Sul, novos ângulos de pesquisa**

Rio de Janeiro, 2002

Vol. 25

**Reforma do Judiciário**

São Paulo, 2001

Vol. 24

**Redes federativas no Brasil: cooperação intermunicipal no grande ABC**

São Paulo, 2001

Vol. 23

**Acesso à Justiça**

São Paulo, 2001

Vol. 22

**As relações intergovernamentais na República Federal da Alemanha**

São Paulo, 2001

Vol. 21

**Inovação e rotina no tribunal de contas da União: o papel da instituição superior de controle financeiro no sistema político-administrativo do Brasil**

São Paulo, 2000

Vol. 20

**O caminho do Brasil rumo à era da informação**

São Paulo, 2000