

Universidade Federal de Pernambuco  
Mestrado em Sociologia

Rogério de Souza Medeiros

***Sociedade Civil e Autonomia:*** Um estudo sobre as atuais  
relações entre as ONGs da RMR e o Estado

Dissertação apresentada ao Curso de  
Mestrado em Sociologia da Universidade  
Federal de Pernambuco, como requisito  
para a obtenção do grau de Mestre, sob a  
orientação do Prof. Breno Augusto Souto  
Maior Fontes.

Recife, 2002

# SUMÁRIO

**RESUMO**

**ABSTRACT**

**INTRODUÇÃO** 08

## **CAPÍTULO I**

### **O PANORAMA TEÓRICO**

1.1. A reconstrução da Sociedade Civil 10

1.2. Considerações acerca da reconstrução da  
sociedade civil brasileira: modernização tardia e democratização 27

1.3. O surgimento das ONGs brasileiras 43

## **CAPÍTULO II**

### **METODOLOGIA**

2.1. ONGs: definições 51

2.2. O universo da pesquisa e a delimitação da amostra 57

2.3. As entrevistas 60

## **CAPÍTULO III**

### **O PROBLEMA DA AUTONOMIA**

- 3.1. Prestação de serviços e controle social: dimensões  
complementares da ação das ONGs 63
- 3.2. O financiamento das ações e as relações com o Estado 73
- 3.3. Variações no discurso das ONGs: cooperação  
com o Estado, autonomia e missão 87

### **CONSIDERAÇÕES FINAIS** 99

### **BIBLIOGRAFIA** 103

### **ANEXOS** 112

## RESUMO

Este trabalho tem por objetivo analisar as tensões surgidas nas atuais relações de cooperação entre as ONGs (Organizações Não Governamentais) e o Estado no Brasil. Realizamos um estudo de caso com dez ONGs da Região Metropolitana do Recife, focalizando o tema da ‘autonomia’ como elemento constitutivo tanto da identidade dessas instituições quanto do próprio conceito de sociedade civil. Vimos que a cooperação com o Estado só é percebida como um dilema real quando levamos em conta o cenário político e social em que surgiram e se consolidaram estas entidades no Brasil. Percebemos que o início de uma (re)construção da sociedade civil brasileira, com o aparecimento de ‘novos atores’ no cenário político dos anos 70 e 80, se deu como resposta a um processo de ‘modernização’ do país que implicou na constituição de uma ‘institucionalidade moderna’ ao lado da ‘permanência’ de práticas políticas particularistas. As ambiguidades presentes nesse cenário balizaram a análise que fizemos a respeito da realidade atual das ONGs, enquanto atores da sociedade civil brasileira. Neste sentido, vimos que as ONGs brasileiras rejeitam a inserção passiva numa relação de cooperação com o Estado, a partir da manutenção de uma postura crítica frente às práticas do Estado e da tentativa de contribuir para a redefinição das relações antes a população alvo de suas ações e o poder público.

## ABSTRACT

This study aims to analyze the tensions that come up from the recent cooperation between NGOs (Non Governmental Organizations) and State in Brazil. We conducted a case study with ten NGOs located in the Metropolitan Area of Recife (RMR), focusing on the problem of ‘autonomy’, which is understood here as a constitutive part of both the NGOs’ missions and the very concept of ‘civil society’. As a result, we have observed that the cooperation with the State only can be thought as real dilemma if we take into account the political and social scenario in which those institutions were created and consolidated in Brazil. We noticed that the (re) construction of the Brazilian civil society during the 70s and 80s occurred as a response against a *modernization* process, which meant the constitution of a *modern institutionalism* along with lasting particularistic political practices. The ambiguities present in this scenario guided our analysis regarding the Brazilian NGOs’ current situation. In this sense, we have observed that Brazilian NGOs reject their passive insertion into a cooperative relationship with the State, by maintaining a critical attitude towards the State and trying to redefine the relations between their beneficiary population and public authorities.

## INTRODUÇÃO

O período que vai do final da década de 80 ao início da década de 90 tem sido apontado, tanto na mídia quanto na produção acadêmica das Ciências Sociais, enquanto momento em que as chamadas Organizações Não Governamentais passam a ganhar uma maior visibilidade no cenário político e social brasileiro.

As publicações que se multiplicam desde então têm se esforçado em demonstrar a realidade social e política que está subjacente a esse crescente interesse pelo fenômeno.

Na intenção de lançar mais uma luz sobre o significado que o trabalho dessas instituições adquirem dentro das transformações pelas quais vem passando a sociedade brasileira nas últimas décadas, o presente estudo busca discutir alguns dos principais impasses presentes na recém-inaugurada relação entre as ONGs e o Estado no Brasil. Nesse sentido é que a idéia de ‘autonomia’, tão tematizada em períodos anteriores da nossa história, é retomada para identificar problemas que, ao menos recentemente, adquirem novas feições, embora pareçam reeditar constantemente questões já amplamente discutidas ao longo da existência dos atores sociais que compõem a esfera pública no Brasil.

É com o objetivo de perceber a relação entre elementos de inovação e permanência na esfera de atuação das ONGs brasileiras, que o surgimento deste novo tipo de ator social é lido como parte de um processo de reconstrução da sociedade civil no Brasil. As questões que surgem a partir dessa leitura da história recente do país vão sendo retomadas passo a passo, no desenvolvimento da argumentação, ao longo do texto.

No primeiro capítulo, consideramos alguns aspectos teóricos presentes no resgate recente do conceito clássico de sociedade civil. A discussão traz desde alguns elementos encontrados dentro da trajetória do conceito na história do pensamento social, até a

argumentação de alguns autores contemporâneos que defendem uma reconstrução da idéia de sociedade civil para entender o funcionamento das sociedades atuais. Em seguida tratamos especificamente de algumas abordagens teóricas que tentaram explicar o processo de ‘ressurgimento’ da sociedade civil no Brasil, e a importância desse processo para a compreensão do aparecimento de novos atores sociais e políticos no Brasil. Fechando o capítulo, traçamos um breve histórico do surgimento das Organizações Não Governamentais brasileiras.

No capítulo II iremos proceder a uma descrição acerca dos caminhos seguidos durante a pesquisa realizada sobre as ONGs em Pernambuco. Esta parte inclui os conceitos de ‘ONG’ utilizados na pesquisa, a delimitação do perfil específico das entidades que compuseram a amostra, a apresentação das entidades investigadas e os tipos de dados que foram utilizados na sua análise.

O último capítulo trata diretamente dos diversos temas que surgem do contato direto com os atores sociais investigados. São reflexões acerca dos problemas que estão implicados na prática cotidiana desses atores. Os temas abordados são os seguintes: duas dimensões do trabalho das ONGs (prestação de serviços e controle social); a questão do financiamento das suas ações enquanto parte da discussão em torno da questão da autonomia; as variações dos discursos, percebidas durante a pesquisa, sobre uma relação de cooperação com o Estado; e por fim, as relações entre ‘identidade’ e ‘autonomia’, discutidas a partir dos elementos contidos na idéia de ‘missão’. Em todas as seções do último capítulo será buscado um diálogo entre os dados levantados na pesquisa e as questões teóricas abordadas ao longo do trabalho.

Em seguida serão retomados os principais pontos abordados ao longo do trabalho, a fim de apresentar sinteticamente o sentido geral da argumentação que foi construída.

# CAPÍTULO I

## O PANORAMA TEÓRICO

### 1.1. A reconstrução da Sociedade Civil

Os trabalhos teóricos que recentemente tentam enfatizar a recuperação do conceito clássico de sociedade civil, além de inaugurarem uma nova vertente no campo da teoria social, podem ajudar a compreender os processos de democratização das sociedades contemporâneas.

Como afirma Leonardo Avritzer (1994)<sup>1</sup>, o conceito de sociedade civil, em termos de teoria social, representa, ao mesmo tempo, uma ruptura e uma continuidade com algumas vertentes clássicas dentro do pensamento social. A continuidade estaria na preocupação em entender a modernidade como um processo de racionalização, e em entender que esse processo não é politicamente neutro no impacto que tem sobre as formas de organização da vida social. O ponto de ruptura estaria no reconhecimento de que o impacto causado pelas instituições que identificamos como sistêmicas (prioritariamente o mercado e o estado moderno) nas formas de sociabilidade assumem atualmente um caráter permanente. Assim, as teorias da sociedade civil constituem uma vertente do pensamento social contemporâneo que busca perceber as conseqüências deste fato, e ao mesmo tempo manter o caráter crítico que inspirou os clássicos das ciências sociais.

---

<sup>1</sup> AVRITZER, Leonardo. *Sociedade Civil e Democratização*. Belo Horizonte: Del Rey, 1994. p. 11.



Na análise dos processos de democratização das sociedades contemporâneas, a constituição da sociedade civil é vista como parte de um processo de diferenciação social que acompanha a constituição da própria modernidade ocidental. Neste sentido, a sociedade civil é identificada com uma nova esfera que se constitui fora do estado e fora do mercado.

No entanto, antes de iniciar a discussão a respeito da versão contemporânea de sociedade civil, torna-se necessário fazer uma incursão, ainda que breve, pelo histórico do desenvolvimento do conceito no pensamento social e político ocidental, visando a identificar alguns elementos contidos em algumas diferentes tradições teóricas, que hoje estão presentes numa noção bastante eclética de ‘sociedade civil’ nesse processo de reconstrução.

Cabe ainda assinalar que o termo ‘sociedade civil’, enquanto categoria sociológica, não possui um sentido unívoco. E de fato, quando observada a sua evolução ao longo da história do pensamento social, percebe-se os diferentes significados que o termo assume e que, por vezes, são até antitéticos.

Segundo Bobbio<sup>2</sup>, a origem do conceito encontra-se na doutrina política clássica e, particularmente, no pensamento jusnaturalista dos séculos XVII e XVIII. Nesta acepção, ‘sociedade civil’ apresenta-se como o oposto de ‘sociedade natural’ (barbárie). Seria portanto, sinônimo de ‘sociedade política’, ou mesmo, ‘Estado’.

De acordo com este modelo, a idéia de um “estado de natureza”, se opondo ao “estado civil”, segue sem maiores alterações desde Hobbes – que teria sido o fundador dessa concepção de origem do Estado – até Kant e os seguidores de sua doutrina. O Estado, ou Sociedade Civil, nasce portanto, de um contraste com um estado primitivo,

caracterizado pela ausência de leis comuns – ou a existência apenas de leis naturais, nasce da instituição de um poder comum, capaz de garantir aos seus associados alguns bens fundamentais, como liberdade, propriedade, segurança, paz. Bens que, no estado de natureza, seriam constantemente ameaçados pelos conflitos originados na luta pela sobrevivência.

Deixando de considerar algumas divergências entre os próprios jusnaturalistas – como é o caso do emprego do termo ‘Sociedade Civil’ em Hobbes e Locke, como sinônimo de ‘Sociedade Política’, ao passo que em Rousseau ‘Sociedade Civil’ é sinônimo de ‘Sociedade Civilizada’ – é apenas em Hegel que vamos encontrar uma primeira distinção entre Sociedade Civil e Estado.

No sistema do pensamento de Hegel, o ‘espírito objetivo’ (que seria aquele que sucede o ‘espírito subjetivo’ e precede o ‘espírito absoluto’) é distinto nos três estágios do direito abstrato, da moralidade e da eticidade. Já a eticidade seria distinta nos três momentos da família, da Sociedade Civil e do Estado. Assim, como se vê, nesta corrente de pensamento, a Sociedade Civil não mais coincide com o Estado. A Sociedade Civil se localiza entre o momento primitivo do espírito objetivo (família) e sua forma definitiva (Estado). Para Hegel, ‘sociedade civil’ seria o momento em que a unidade familiar começa a se dissolver – a partir do aparecimento de relações econômicas antagônicas como resultado da necessidade do homem em satisfazer as próprias necessidades através do trabalho – nas relações de classe. Aqui, a Sociedade Civil possui características do Estado, mas ainda não é Estado. Só o seria a partir do momento em que ganhasse a característica de organicidade. Então podemos afirmar que no pensamento hegeliano, ‘sociedade civil’ seria

---

<sup>2</sup> BOBBIO, Norberto. et al. *Dicionário de Política*. Brasília: Edunb, vol. 2, 1992.

o espaço de intermediação entre a família e o Estado, introduzindo a idéia de uma busca por uma esfera de interesses comuns que transcendam os interesses individualistas da modernidade.

Com Marx, dá-se a passagem do significado de ‘sociedade civil’ para o de ‘sociedade burguesa’. A partir de uma leitura de Hegel – muitas vezes tida como distorcida - Marx teria afirmado (no *Prefácio à Crítica da Economia Política*) ter se convencido de que as instituições jurídicas e políticas têm suas origens nas ‘relações materiais de existência’. Poder-se-ia, neste ponto, tecer algumas considerações sobre a leitura de Hegel feita por Marx, que acaba por colocar ‘sociedade civil’ como a esfera das relações econômicas, e como já foi visto, em Hegel ‘sociedade civil’ possui um significado mais abrangente, chegando a abarcar inclusive a esfera de regulamentação das relações econômicas, consistindo portanto, numa forma preliminar (de transição) de Estado.

Todavia, o que mais importa assinalar é que, ao colocar ‘sociedade civil’ como a esfera das relações econômicas, a concepção marxista rompe com a idéia dos jusnaturalistas - para quem o termo era sinônimo de ‘Estado’ – e atribui ao termo um significado de sociedade pré-estatal. Neste sentido, pode-se até afirmar que na concepção marxista, o termo possui uma função conceitual semelhante à dos jusnaturalistas, no entanto, percebe-se que neste processo de mudança de significados, a sociedade civil acabou assumindo um significado oposto ao do início de sua história. Se no início o termo representava um ‘segundo momento’ do desenvolvimento da vida em sociedade, no final, acaba representando um ‘primeiro momento’, daí a idéia de uma sociedade ‘pré-estatal’.

Já Gramsci, que também irá proceder a uma constante separação entre ‘Estado’ e ‘Sociedade civil’, irá se diferenciar do pensamento marxista anterior, na medida em que passa a considerar a sociedade civil no plano superestrutural, e como vimos, se diferencia

substancialmente de Marx, para quem a sociedade civil era a esfera das relações econômicas (estrutura). Assim, Gramsci irá buscar na sociedade civil o seu papel de promotora de hegemonia política, inclusive para as classes subalternas, enfatizando a importância da ideologia, da cultura e do consenso nessa esfera.

Feita esta breve exposição acerca dos ‘desvios’ de significado pelos quais passou o termo ‘sociedade civil’, percebe-se que na linguagem atual, o mais difundido ainda é aquele que tem origem na doutrina marxista (genericamente falando). Tem-se hoje, uma concepção que contrapõe ‘sociedade civil’ a ‘Estado’, e que identifica o primeiro termo como a esfera onde se desenvolvem as relações entre os indivíduos, entre os grupos, entre as classes sociais, que se dão fora do âmbito de uma burocracia estatal e das relações de poder que lhe são características. E ainda, (incorporando um pouco da corrente gramsciana) como o espaço não só dos conflitos econômicos, como também, ideológicos, sociais e religiosos.

De acordo com Arato e Cohen, os movimentos sociais contemporâneos têm se utilizado da idéia de sociedade civil, a partir de modelos sintéticos (e ecléticos) de várias correntes do pensamento social. *“Eles pressupõem, em diferentes combinações, algo da divisão gramsciana tripartite entre sociedade civil, Estado e Mercado, ao mesmo tempo em que preservam aspectos chaves da crítica marxista à sociedade burguesa. Eles também reivindicam a defesa liberal dos direitos civis, a ênfase dada por Hegel, Tocqueville e outros à pluralidade societária, a importância dada por Durkheim ao componente da solidariedade social, e a defesa da esfera pública e da participação política acentuados por Habermas e Hannah Arendt (...) Nessa perspectiva, o fim último das revoluções não é*

*mais a reestruturação do Estado a partir de um novo princípio, mas a redefinição das relações entre Estado e sociedade, do ponto de vista desta última”.*(Arato & Cohen, 1994)<sup>3</sup>

A seguir passa-se a considerar a contribuição de um autor contemporâneo, Jürgen Habermas, que embora não possua especificamente uma concepção de sociedade civil que seja essencialmente nova, seu diagnóstico a respeito da modernidade, bem como sua teoria baseada na diferenciação entre ‘sistema’ e ‘mundo da vida’, têm orientado boa parte das análises acerca dos movimentos sociais e sobre o processo de constituição da sociedade civil em sociedades multidiferenciadas.

É conhecida a clássica análise de Weber segundo a qual a constituição da modernidade ocidental consistiu num processo crescente de racionalização das relações sociais. O ideal iluminista de emancipação através do uso crescente da razão transforma-se num processo de burocratização das relações sociais, com a predominância de uma racionalidade instrumental sobre as demais esferas da vida social, o que resultaria no completo embotamento da criatividade humana. Este mesmo processo foi lido pelos teóricos da Escola de Frankfurt, e traduzido em termos de uma radicalização do processo de dominação através da expansão da lógica capitalista para a esfera da cultura.

Buscando escapar a esse pessimismo, Habermas elabora um imenso sistema filosófico que resulta na sua *Teoria da Ação Comunicativa*. Tentando resgatar o caráter emancipatório da razão, o autor afirma que a modernidade é um projeto inacabado, recusando a redução da idéia de racionalidade à uma racionalidade instrumental. Para ele, a modernidade ocidental teria engendrado um processo de diferenciação das estruturas de racionalidade, que resultaria numa dissociação entre as ‘estruturas sistêmicas’ (regidas por

---

<sup>3</sup> ARATO, Andrew & COHEN, Jean. *Sociedade Civil e Teoria Social*. In: AVRITZER, L. (org.) *Sociedade Civil e Democratização*. Belo Horizonte: Del Rey, 1994. p.149.

uma *racionalidade instrumental*) e as ‘estruturas comunicativas’ (regidas por uma *racionalidade substantiva*) presentes no ‘mundo da vida’. De acordo com essa separação entre duas formas de racionalidade é que o autor irá construir a tese da *colonização do mundo da vida pela racionalidade instrumental*. Nela, Habermas irá defender que o problema de uma ‘burocratização’ das relações sociais na modernidade (Weber) é, na verdade, o problema do avanço de um tipo de racionalidade (instrumental) sobre as esferas da vida social que são regidas por ‘processos comunicativos’ e operam segundo uma *racionalidade substantiva*. Para o autor seria então necessário impedir a ‘colonização do mundo da vida pelo sistema’, através da reconstrução de uma esfera pública autônoma. Neste sentido, a esfera pública é vista “*como arena de discurso, autônoma em relação ao sistema político, como local onde se localiza a interação intersubjetiva de cidadãos conscientes, solidários e participativos. (...) A reconstrução do espaço público se dá, segundo Habermas, numa perspectiva emancipatória, contemplando procedimentos racionais, discursivos, participativos e pluralistas que permitam aos atores da sociedade civil um consenso comunicativo e uma auto-regulação, fonte de legitimidade das leis. A autonomia do espaço público participativo revaloriza o primado da comunidade e da solidariedade, possibilitando a libertação*” do ‘mundo da vida’ “*dos imperativos sistêmicos, isto é, dos controles burocráticos do Estado e das imposições econômicas do mercado.*” (Vieira, 1999, p. 228-229)<sup>4</sup>

Ao tratar da questão da crise de legitimidade do Estado moderno e das mudanças estruturais ocorridas na esfera pública, Habermas irá se ocupar da questão da ‘solidariedade’, afirmando que na atualidade, as ações que lhe estruturam estão

---

<sup>4</sup> VIEIRA, Liszt. *Cidadania e controle social*. In. PEREIRA, Luiz Carlos Bresser & GRAU, Nuria Cunill. O Público Não-Estatal na Reforma do Estado. Rio de Janeiro, FGV, 1999.

prioritariamente calcadas numa *racionalidade instrumental* (ou técnica), regidas por um processo de *efetivação* (funcionalidade) e engendradas hegemonicamente nas esferas do mercado e do Estado – através dos mecanismos dinheiro e poder. No entanto, as ações não fundamentadas numa *racionalidade instrumental*, que seriam regidas por um processo de *legitimação* (dialecticidade), sempre estiveram presentes, e se constituem num elemento fundamental à manutenção do tecido social (Souto Maior Fontes, 1999)<sup>5</sup>. Definindo-se a partir de uma *racionalidade substantiva*, essas ações são, ao mesmo tempo, definidoras de formas diferenciadas de solidariedade e de um novo espaço de ação, que poderíamos identificar como sendo o espaço próprio às novas formas associativas.

Vieira (1999)<sup>6</sup> afirma que: “A *análise habermasiana visualiza a sociedade enquanto esfera simultaneamente pública e política, na qual a explicação da ação social se articularia com o movimento de defesa da sociedade contra a penetração dos subsistemas nas formas comunicativas de ação. (...) Não se trata de uma teoria dualista de diferenciação entre Estado e sociedade, mas de uma forma múltipla de diferenciação, pois as estruturas sistêmicas econômicas e administrativas não só se diferenciam do mundo da vida, mas também se diferenciam entre si.*”

É possível perceber que tanto o sistema quanto o mundo da vida são atravessados pelas dimensões do público e do privado. No âmbito do sistema, o público seria o Estado e o privado a economia. Já no mundo da vida o público se traduz na participação política dos cidadãos e o privado nas relações familiares.

---

<sup>5</sup> SOUTO MAIOR FONTES, Breno Augusto. *Capital Social e Terceiro Setor: sobre a estruturação das redes sociais em associações voluntárias*. Recife: UFPE, 1999, mimeo. p. 03.

<sup>6</sup> Op. cit.. p.227.

	<b>Sistema</b>	<b>Mundo da vida</b>
Público	Estado	Participação / Opinião Pública
Privado	Economia	Família

(Vieira, 1999)

De acordo com essa análise multifacetada de sociedade, a teoria habermasiana concebe o subsistema econômico como a esfera da vida social que opera segundo a lógica estratégica do intercâmbio, cuja comunicação se dá através do código da recompensa, segundo o mecanismo de efetivação do dinheiro. O subsistema político operaria segundo a lógica estratégica da luta pelo poder, e cuja comunicação se daria segundo o código da sanção. Diferenciando-se da estrutura sistêmica, e estabelecendo relações distintas com cada um dos subsistemas, está situado o campo das interações sociais que opera em torno de um consenso normativo engendrado a partir de estruturas de ação comunicativa.

Assim, a análise habermasiana nos permite uma visão multifacetária da sociedade, onde a relação entre cada um dos subsistemas que operam segundo lógicas distintas e as relações destes com o mundo da vida representam a chave para o diagnóstico das sociedades contemporâneas. Tal diagnóstico busca explicar fundamentalmente a origem dos conflitos que emergem nos pontos de encontro entre o sistema e o mundo da vida, mantendo dessa forma, uma visão crítica acerca das permanentes tensões que se estabelecem entre o Estado e o mercado por um lado, e entre estes e as estruturas interativas do mundo da vida por outro. São essas estruturas que, ao se organizarem sob a forma de movimentos sociais, fundam a democracia, que para Habermas, nada mais significa do que a institucionalização, no sistema político das sociedades contemporâneas, dos princípios



normativos que emergem da prática comunicativa de atores sociais atuando no mundo da vida. A democracia assume então um caráter normativo, o que implica no reconhecimento da importância da existência de um fórum político e de atores sociais autônomos capazes de resistir à “colonização do mundo da vida pela lógica sistêmica”.<sup>7</sup> Assim, no ponto de encontro entre o sistema e o mundo da vida, Habermas identifica a esfera pública como o *locus* da disputa entre formas divergentes de sociabilidade. Segundo este raciocínio, o autor identifica os movimentos sociais como os atores que, agindo comunicativamente, reagem contra a burocratização sistêmica na defesa de formas de solidariedade ameaçadas pelo processo de “colonização”. Neste sentido, os movimentos sociais disputam tanto com o estado de bem estar social quanto com as grandes corporações capitalistas a permanência de um “*espaço autônomo e democrático de organização e reprodução da cultura e da formação de identidades e solidariedades.*”<sup>8</sup>

Apesar das grandes possibilidades que se abrem a partir da teoria habermasiana sobre a sociedade, várias são as dificuldades na tentativa de utilizar o seu complexo aparato teórico na leitura de problemas específicos da realidade social contemporânea. Antes de tudo deve-se enfatizar as dificuldades existentes na própria distância entre os níveis de análise, já que Habermas está fundamentalmente preocupado em fornecer um diagnóstico acerca da própria modernidade ocidental. Essa distância se traduz na barreira, aparentemente intransponível, do problema da operacionalização dos conceitos para o trabalho de análise de sociedades específicas.

Outras dificuldades são apresentadas por autores preocupados em apontar os limites da teoria habermasiana e em apresentar-lhe alternativas.

---

<sup>7</sup> AVRITZER, Leonardo. *Sociedade Civil: Além da Dicotomia Estado Mercado*. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.

Como afirma Leonardo Avritzer<sup>9</sup>, apesar de identificar a sociedade como o local de organização da democracia e, portanto, das resistências ao processo de racionalização sistêmica, a teoria habermasiana oferece uma solução frágil ao problema do conflito entre sistema e mundo da vida. Esta crítica é também apresentada por autores como Andrew Arato e Jean Cohen, que, como veremos mais adiante, vêm propor uma concepção habermasiana de sociedade civil a partir da incorporação das experiências dos movimentos sociais contemporâneos.

As críticas apresentadas pelos autores podem ser localizadas a partir de dois pontos fundamentais:

Primeiro, a natureza efêmera dos movimentos sociais, bem como o seu caráter meramente reativo contra a racionalização sistêmica, lançam dúvidas acerca de sua capacidade em desempenhar um papel tão amplo quanto a defesa do mundo da vida.

E em segundo lugar, *“não fica claro se é possível estender a estratégia habermasiana de identificação da racionalidade comunicativa com a prática dos movimentos sociais, para além da Europa Ocidental e da América do Norte. Pelo contrário, parece claro que se esfera pública se limita aos chamados movimentos pós-materialistas, todo empreendimento habermasiano não poderia escapar da acusação de eurocentrismo.”* (Idem, p. 32)

É de acordo com estas duas críticas que Andrew Arato e Jean Cohen<sup>10</sup> irão formular um conceito de sociedade civil de inspiração habermasiana, na tentativa de superar os limites encontrados na análise de Habermas e de construir uma teoria social acerca da democracia. A sociedade civil, no trabalho de Arato & Cohen, cumpre a dupla

---

<sup>8</sup> Idem. p.31.

<sup>9</sup> Idem. Ibidem

função de preencher lacunas no nível teórico de discussão em torno do tema do aprofundamento da democracia dentro dos regimes formalmente democráticos, bem como a função de um conceito de ligação entre o nível mais genérico de análise e o diagnóstico acerca de processos de constituição de sociedades civis em contextos localizados (específicos).

Os autores acreditam que a associação entre um conceito ‘reconstruído’ de sociedade civil – que absorva os elementos presentes no imaginário dos atores sociais contemporâneos - e o marco teórico habermasiano pode reforçar tanto o diagnóstico de Habermas sobre as sociedades contemporâneas - a partir da superação de um certo eurocentrismo, ao qual nos referimos anteriormente – quanto sobre a prática dos movimentos que se inserem no âmbito da sociedade civil.

A partir de uma re-apropriação da diferenciação entre sistema e mundo da vida, os autores identificam o processo de defesa do mundo da vida com os movimentos da sociedade civil. Assim, Arato & Cohen irão distinguir duas dimensões presentes no mundo da vida: *“Por um lado, o mundo da vida se refere a um reservatório de tradições implicitamente conhecidas e de pressupostos automáticos que estão imersos na linguagem e na cultura e utilizados pelos indivíduos na sua vida cotidiana. Por outro lado, o mundo da vida, de acordo com Habermas, contém três componentes estruturais distintos: a cultura, a sociedade e a personalidade.(...) A reprodução de ambas as dimensões do mundo da vida envolve processos comunicativos de transmissão da cultura, de integração social e de socialização. Todavia, (...) a diferenciação estrutural do mundo da vida (um aspecto dos processos de modernização) se dá por intermédio da emergência de*

---

<sup>10</sup> Op. cit.

*instituições especializadas na reprodução de tradições, solidariedades e identidades. É esta dimensão do mundo da vida a que melhor corresponde ao nosso conceito de sociedade civil.*”<sup>11</sup>

Ao construir um conceito de sociedade civil que coincide com a idéia de institucionalização do mundo da vida, própria ao processo de diferenciação social da modernidade, os autores buscam constituir uma teoria social acerca da democracia, que tanto pretende dar conta de processos contemporâneos de democratização, quanto preencher a lacuna presente na teoria de Habermas acerca do caráter efêmero e puramente defensivo dos movimentos sociais em relação ao processo de racionalização sistêmica. Tal manobra teórica permite que os autores identifiquem a defesa do mundo da vida com um processo de radicalização da democracia, enquanto um procedimento permanente no âmbito da sociedade civil, constituindo o que eles vão chamar de uma “utopia democrática auto-limitada”.

Desta forma, a dimensão do mundo da vida que corresponde ao conceito recente de sociedade civil incluiria instituições e formas associativas que precisam da ação comunicativa para a sua própria reprodução, assim como contam com processos de integração social responsáveis pela coordenação da ação no interior de suas estruturas. No que diz respeito ao marco teórico habermasiano, o conceito de sociedade civil abre a possibilidade da criação de novas formas institucionais permanentes de limitação do mercado e do Estado. Essas instituições além de tornar permanente o movimento de defesa das formas de solidariedade e de identidade postas em risco pelo processo de racionalização sistêmica, acabam por penetrar os subsistemas com “objetivos auto-limitados”.

---

<sup>11</sup> Idem. p.152.

O caráter de auto-limitação de uma utopia democrática radical proposta pelos autores pressupõe uma crítica às posturas do tipo *anti-Estado*, que surgem como resultados dos movimentos sociais da Europa do Leste. A auto-limitação estaria exatamente em considerar a restrição da coordenação comunicativa da ação ao núcleo institucional da sociedade civil, limitando-se assim a uma influência indireta nas outras esferas. Com isso deixa-se de advogar a extensão do princípio comunicativo de organização a todos os mecanismos de organização da ação na sociedade. Assim, como argumentam os autores, o ideal da “*sociedade contra o estado*” – que está presente em muitas formulações teóricas recentes, como interpretação dos movimentos sociais que advogaram a defesa da sociedade civil frente ao Estado autoritário – não se sustenta a longo prazo devido a dois fatores:

Primeiro, tal postura desconsidera os princípios básicos da modernidade como a diferenciação social e o princípio da eficiência da coordenação da ação nas diferentes esferas da sociedade que se autonomizaram na modernidade; e segundo, a idéia da expansão ilimitada do princípio comunicativo para todas as outras esferas não seria “*nem ao menos desejável do ponto de vista normativo, na medida em que sobrecarregaria de tal forma os processos democráticos que terminaria por desacreditá-los, possibilitando a sua descaracterização por uma forma encoberta de ação estratégica.*”<sup>12</sup>

Como afirma Vieira (1999)<sup>13</sup>, o conceito de sociedade civil está no próprio cerne dos processos que levaram à constituição da modernidade no ocidente. Grande parte da filosofia e da teoria política do século XIX se preocupou com a possibilidade de constituição de formas não-particularistas de ação em sociedades onde as formas

---

<sup>12</sup> ARATO, A. & COHEN, J. Op. cit. p.170-171.

<sup>13</sup> Op. cit. p. 222.

comunitárias de solidariedade foram ameaçadas pela instauração de mecanismos impessoais de coordenação da ação.

Como assevera Avritzer (1994)<sup>14</sup>, a necessidade de encontrar formas modernas de solidariedade e a ligação deste fato com o conceito de sociedade civil surge de três constatações:

“ – A sociedade civil aparece, em primeiro lugar, associada ao processo de diferenciação entre Estado e mercado, direito privado e direito público. Ela assume a permanência da relação entre modernidade e diferenciação, identificando a vida ética e a construção de estruturas de solidariedade com a limitação da influência do mercado e do Estado sobre as formas interativas de organização social. Nesse sentido, o conceito de sociedade civil liga-se, desde a sua origem, com a idéia de limitação e de regulamentação das estruturas sistêmicas e não de sua abolição<sup>15</sup>;

- O conceito de sociedade civil aparece associado às potencialidades do sistema legal moderno. Este cumpriria o papel de conectar indivíduos sem a intermediação da autoridade política. Ao mesmo tempo, é ele que permite o controle do exercício do poder por intermédio de regras de publicidade transformadas em limites legais para o exercício da autoridade. Desse modo, o sistema legal estabelece, através dos direitos positivos, não só a institucionalização da sociedade civil, mas também a institucionalização de formas de controle da sociedade civil sobre o aparato administrativo do Estado;

---

<sup>14</sup> AVRITZER, Leonardo. *Modelos de Sociedade Civil: uma análise da especificidade do caso brasileiro*. In: Sociedade Civil e Democratização. Belo Horizonte: Del Rey, 1994. p. 277-278.

<sup>15</sup> Esta constatação reforça o diagnóstico apresentado por ARATO & COHEN, segundo o qual o limite dos potenciais democratizantes das instituições da sociedade civil relaciona-se com a própria noção de diferenciação social presente na modernidade. Sem esse limite, uma defesa da sociedade civil pela abolição das esferas sistêmicas levaria ou a constituição de fundamentalismos ou ao enfraquecimento, a longo prazo, dos potenciais democratizadores da própria sociedade civil.

*- O conceito de sociedade civil implica o reconhecimento de instituições intermediárias entre o indivíduo, por um lado, e o mercado e o Estado por outro. Estas instituições que exercem o papel de mediação entre o indivíduo e as instituições sistêmicas cumprem o papel da institucionalização de princípios éticos, que nem a ação estratégica no interior do mercado nem o exercício do poder central seriam capazes de produzir. Nesse sentido, a reconstrução da solidariedade social na modernidade estaria associada à idéia de autonomia social.”*

As colocações de Avritzer, além de enfatizarem a centralidade do conceito de sociedade civil na modernidade, permitem o reconhecimento da noção de ‘autonomia’ como elemento constitutivo da própria idéia de sociedade civil. A defesa de espaços autônomos de coordenação da ação presentes na idéia de sociedade civil implica o reconhecimento da importância de entidades igualmente autônomas, que agem comunicativamente, e que cumprem o papel de institucionalizar princípios éticos, através da mobilização de demandas que surgem no âmbito das práticas interativas de ação e da rotinização dessas práticas num movimento de democratização das relações com o Estado e com mercado.

E ainda, a inclusão do conceito de sociedade civil no interior do marco teórico habermasiano permite estendê-lo para a análise dos movimentos democratizantes da América Latina.

Agora é possível recapitular os temas abordados nesta seção do trabalho, para poder, a partir de então, iniciar uma reflexão acerca das dificuldades encontradas no processo de reconstrução da sociedade civil no Brasil (tema da seção seguinte).

Vimos, inicialmente, que o conceito clássico de sociedade civil tem sido recuperado em alguns trabalhos recentes, na intenção de constituir um arcabouço teórico que possibilite

analisar os processos de democratização nas sociedades contemporâneas, mantendo a crítica que caracterizou o trabalho de autores clássicos das ciências sociais.

Apontamos a maneira peculiar como o conceito de sociedade civil tem sido reformulado nas práticas dos movimentos sociais contemporâneos, a partir de uma mescla de elementos contidos em diferentes vertentes do pensamento social.

Em seguida consideramos alguns elementos da teoria da ação comunicativa, elaborada por Habermas, enquanto marco teórico capaz de fornecer uma visão crítica e abrangente acerca do processo de constituição da modernidade ocidental. Vimos que a teoria habermasiana sobre a sociedade tem influenciado parte dos trabalhos recentes que buscam analisar a importância da prática dos movimentos sociais contemporâneos.

Posteriormente, apresentamos os argumentos de autores como Andrew Arato, Jean Cohen e Leonardo Avritzer, que intentam enfatizar a importância da inclusão de um conceito ‘reconstruído’ de sociedade civil – formulado a partir da incorporação dos elementos contidos no discurso dos movimentos sociais – no marco teórico habermasiano, como forma de possibilitar o uso da teoria de Habermas na leitura dos processos contemporâneos de democratização, incluindo os movimentos de redemocratização em países da América Latina.



## **1.2. Considerações acerca da reconstrução da sociedade civil brasileira: *modernização tardia e democratização***

De acordo com as questões teóricas apresentadas na seção anterior, entende-se que a análise de um processo recente de reconstrução da sociedade civil brasileira deve focalizar basicamente três aspectos fundamentais: 1) Identificar conseqüências de um processo de inserção tardia na modernidade; 2) Levantar o histórico do surgimento de novos atores sociais no plano político brasileiro cujas práticas possuam relevância para um processo de democratização da sociedade; 3) Perceber as peculiaridades de formas históricas de relação entre Estado e sociedade no Brasil.

Vários autores associam o ‘ressurgimento’ da sociedade civil no Brasil ao aparecimento dos movimentos sociais da década de 70 e 80.

Durante o período de ditadura militar, no qual os canais de diálogo entre setores reivindicativos da sociedade e o Estado eram praticamente inexistentes, surgem movimentos populares sob a forma de uma diversidade de ações localizadas de luta por melhorias nas condições de vida da população, que a partir do final da década de 70, irrompem enquanto “novos personagens” no panorama político brasileiro.

Movimentos de pequeno porte, com menor visibilidade, haviam existido em períodos anteriores da história brasileira, no entanto, a escala e o estilo apresentados a partir dos anos 70 pareciam indicar a emergência de um fenômeno novo. “*Foram chamados ‘movimentos’ para acentuar sua natureza instável e mutante, distinta da obtida em*

*estruturas que se organizam numa longa duração. E chamados ‘sociais’ devido ao seu distanciamento em relação aos aparelhos de Estado.”* (Fernandes, 1994)<sup>16</sup> Quando aqui estamos nos referindo especificamente aos movimentos sociais que surgem entre a década de 70 e 80, temos em mente as lutas sociais engendradas por uma série de movimentos populares deste período, por melhorias na qualidade de vida, que envolviam reivindicações por moradia, saúde, creches, transportes, etc. Também é o período de formação das CEBs (Comunidades Eclesiais de Base da igreja católica), da CONAM (Confederação Nacional das Associações de Moradores), da ANAMPOS (Associação Nacional de Movimentos Populares). (Gohn, 1997)<sup>17</sup>

Desde o seu início, esses movimentos foram concebidos sob a forma plural. A sua natureza múltipla se traduzia na diversidade dos temas mobilizados em suas ações: saneamento, uso do solo, segurança, moradia, custo de vida, etc.

Pelo bloqueio dos canais de comunicação com o Estado, e conseqüentemente com a limitação de mecanismos verticais de integração, os novos movimentos sociais se constituíram a partir de estruturas mais horizontais, inicialmente dispersas, que na busca pela superação dos limites impostos pela fragmentação, conseguiram, na visão de autores como Eder Sader<sup>18</sup>, constituir-se enquanto “novos atores” no cenário político.

Para Sader, a “novidade” estava justamente na constituição de sujeitos coletivos e descentralizados, que utilizaram as experiências cotidianas de luta por melhorias na condição de vida, numa prática crescente de articulação baseada em redes informais de

---

<sup>16</sup> FERNANDES, Rubem César. *Privado Porém Público: O terceiro Setor na América Latina*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994. p.43.

<sup>17</sup> GOHN, Maria da Glória. *Teorias dos Movimentos Sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos*. São Paulo: Loyola, 1997. Anexo – Mapeamento do cenário dos movimentos sociais no Brasil – 1972-1997.

<sup>18</sup> SADER, Eder. *Quando Novos Personagens entram em Cena: Experiências e lutas dos trabalhadores da grande São Paulo – 1970-1980*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

comunicação, para levantar questões que ganharam relevância na arena política nacional a partir do início dos anos 80.

No sentido de uma “descentralização de práticas”, é importante destacar, neste período, o papel das transformações ocorridas simultaneamente em instituições que tradicionalmente funcionaram como instâncias privilegiadas de socialização - a igreja e os sindicatos. Segundo Sader, durante este período, estas instituições enfrentaram uma “crise”, sob a forma do afastamento com o seu público alvo, e a conseqüente perda de sua capacidade mobilizadora. Neste sentido, a contestação da estrutura centralizada e centralizadora da Igreja, por parte de setores ligados à Teologia da Libertação, se traduz numa tentativa de reatar relações com o seu público. O mesmo acontece com a crise experimentada pelo sindicalismo, que pela via do então chamado “novo sindicalismo” buscou superar a ausência de uma “tradição popular” e renovar sua capacidade de mobilização.<sup>19</sup>

O movimento de contestação dentro da Igreja Católica, promovido pelas alas progressistas da igreja, gerou as Comunidades Eclesiais de Base (CEBs). Como afirma Fernandes<sup>20</sup>, apesar de surgirem como parte de uma Igreja única, as CEBs optaram por não se constituírem em estruturas verticais, contribuindo para a promoção de formas interativas de debate a respeito das relações entre a população e o poder público.

Assim, o aparecimento das lutas sociais dos movimentos populares do período 70-80 no cenário político brasileiro levantava a questão da potencialidade desses movimentos para o questionamento do Estado como arena privilegiada de formação da vontade política.

---

<sup>19</sup> Idem.

<sup>20</sup> Op. cit. p.44.

Com base nesta constatação é que vários autores identificam o surgimento desses movimentos com um processo de (re)construção da sociedade civil no Brasil.

Ao propor uma nova forma de entender o ressurgimento da sociedade civil brasileira, Avritzer (1994)<sup>21</sup> elabora uma crítica a respeito de duas abordagens teóricas que buscaram analisar o fenômeno.

A primeira é representada pelos trabalhos de O'Donnell e Schmitter (1986)<sup>22</sup> e Stepan (1988)<sup>23</sup> sobre o processo de transição democrática nos países da América Latina. Como primeiro equívoco apresentado pelo trabalho de O'Donnell e Schmitter, Avritzer aponta a tendência em atribuir uma certa efemeridade à sociedade civil brasileira relacionada com as mobilizações políticas presentes no processo de democratização. O trabalho de Stepan expressaria a mesma tendência, com poucas variações. Faltaria a estes autores, a percepção acerca da mudança na forma de organização política no Brasil pós-democratização, o que acabou levando-os a desconsiderar um processo de inovação social vinculado à permanência da sociedade civil.

Segundo O'Donnell e Schmitter, o surgimento da sociedade civil brasileira corresponde a um momento de emergência do “popular” no processo de democratização do país. Um momento no qual setores da sociedade, tais como movimentos religiosos, sindicatos, intelectuais, artistas, entre outros, apoiam os esforços pela democratização e se fundem num conjunto maior de mobilizações, que passam a constituir a idéia de “povo”.

Para Avritzer, não basta a identificação ingênua entre “o povo” e o Estado, característica do populismo latino americano, para compreender a reconstrução da

---

<sup>21</sup> AVRITZER, Leonardo. *Modelos de Sociedade Civil: uma análise da especificidade do caso brasileiro*. In: *Sociedade Civil e Democratização*. Belo Horizonte: Del Rey, 1994. p. 277-278.

<sup>22</sup> O'DONNELL, G. & SCHMITTER, P. *Transitions from Authoritarian Rule*, Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1986;

<sup>23</sup> STEPAN, A. *Rethinking Military Politics*. Princeton: Princeton University Press, 1988.

sociedade civil no Brasil. Inicialmente, falta a compreensão de um aspecto fundamental do processo, já apontado na seção anterior. Qual seja, a percepção da sociedade civil como parte do aprofundamento de um processo de diferenciação social, cujo elemento principal seria a constatação de que, a partir de um dado momento, as estruturas políticas do Estado tiveram que, de alguma forma, passar a expressar a compreensão da política por parte dos atores sociais que surgem fora dessas esferas. Falta portanto, a identificação do processo de institucionalização de formas democráticas de ação, a partir do surgimento de associações durante o período de democratização, as quais mantêm um potencial que pode ser utilizado não para a tomada do Estado, mas num processo permanente de monitoramento das práticas e do sistema político numa futura sociedade democrática (a idéia de ‘inovação social’ ligada à idéia de ‘permanência’).

O segundo tipo de abordagem sobre a constituição da sociedade civil no Brasil, foi o proposto por Weffort (1984)<sup>24</sup>. Para Avritzer, Weffort teria atentado para estas duas dimensões (inovação social e permanência). Ele teria sido capaz de identificar a novidade política representada pelo ressurgimento da sociedade civil no Brasil, a partir de dois fenômenos fundamentais: o surgimento de novos atores sociais e o aprendizado político resultante das experiências ocorridas no período autoritário.

No entanto, uma primeira fragilidade na análise de Weffort se encontra no fato de que o autor, mesmo reconhecendo a permanência da sociedade civil a partir de um processo de diferenciação, em sua análise, a forma de relação da sociedade civil com o Estado se daria, necessariamente, no nível da sociedade política, à medida que a sociedade brasileira se aproximasse da democracia, pela constituição de partidos que pudessem apresentar as clivagens apresentadas no nível da sociedade civil. Essa concepção, incorreria em dois

equivocos: 1) Se, na análise de Weffort, a sociedade civil é permanente, ela no entanto, muda radicalmente de natureza na passagem do autoritarismo à democracia. Ou seja, uma vez instituído um regime democrático, com a criação de um (ou vários) partido capaz de tematizar junto ao Estado as questões surgidas na sociedade civil, a própria sociedade civil fica reduzida ao sistema das necessidades. Isto aponta para o segundo equívoco; 2) A forma como é apresentada a relação entre sociedade civil, sociedade política e Estado, subvaloriza os mecanismos de geração de solidariedade no nível da sociedade civil e supervaloriza os mecanismos de geração de solidariedade na sociedade política e no Estado. Com isso, o autor despreza os mecanismos normativos de geração de interesses que submetem as ações do Estado à opinião pública, e o relacionamento entre sociedade civil e Estado fica reduzido à possibilidade de competição entre diversas formas de particularismo.

Assim, segundo Avritzer<sup>25</sup>, “(...) a teoria de Weffort contribui para o fortalecimento de uma tradição que é a mais forte da nossa cultura política e que despreza os mecanismos existentes no nível da sociedade civil para a generalização de interesses, mecanismos esses que foram os utilizados pela própria sociedade civil nos momentos da nossa história recente em que ela enfrentou o estado e boa parte da sociedade política.” Portanto, o que deveria ser apontado como característica de um processo de ressurgimento da sociedade civil no Brasil é uma busca “pela autonomia de uma esfera de generalização de interesses associada à permanência de uma forma institucional de organização baseada na interação comunicativa”(Idem)

---

<sup>24</sup> WEFFORT, Francisco. *Por que democracia?* Brasiliense, 1984.

<sup>25</sup> Op. cit. p. 299.

No entanto, para compreender melhor como esse processo se deu no Brasil, algumas questões teóricas devem ser retomadas, para que alguns elementos históricos sejam analisados mais profundamente.

Como foi ressaltado na seção anterior, o conceito de sociedade civil está associado à generalização de processos que conduziram à chamada modernidade ocidental.

A ligação entre sociedade civil e o início da modernidade pode ser melhor compreendida quando olhamos para o processo recente de ressurgimento da sociedade civil nos países da Europa Ocidental e da América do Norte.

Nestes casos, a resgate da sociedade civil representa o revigoramento de instituições já existentes nas práticas e no imaginário político dos atores sociais. A sua recuperação faz parte de uma aceitação de que as estruturas políticas e sociais que se constituíram durante um longo período de estado de bem-estar social não foram capazes de desempenhar um papel satisfatório na limitação do mercado e no aprofundamento da democracia.

No entanto, se no caso dos países centrais do Ocidente fica clara a ligação entre modernidade e sociedade civil – e como o seu ressurgimento representa o resgate de algo que já estava presente no sentido de suas instituições, – o mesmo não acontece para os países de inserção tardia na modernidade. O problema central que aparece para esses últimos se expressa no modo particular como estruturas políticas e sociais específicas se conjugam com as estruturas da modernidade, a partir do modo igualmente peculiar pelo qual elas foram aqui implantadas.

Esse problema remete a uma questão já apontada por Weber sobre a especificidade do Ocidente no processo de racionalização da modernidade. Em *A Ética Protestante e o Espírito do Capitalismo*, Weber buscou enfatizar a natureza cultural do processo de construção da modernidade ocidental, a partir da racionalização ética das religiões

universais. Além disso, ele apontou a relação entre racionalização cultural e racionalização societária, ao ressaltar que, independentemente das origens culturais do surgimento do Estado e do mercado moderno, é a estas duas instituições que se deve atribuir a expansão de uma racionalidade instrumental típica da modernidade ocidental. Ou seja, o Estado e o mercado moderno são motores de sua expansão, mas não a origem da racionalidade moderna.

Assim, para Weber, a especificidade do processo de racionalização no Ocidente está justamente no fato de que, apenas no Ocidente, uma racionalização cultural antecedeu uma racionalização societária. Isto coloca um problema fundamental para os países que se inserem tardiamente no projeto da modernidade, onde o Estado e o mercado são os protagonistas de um processo de racionalização, que implica a desintegração de estruturas tradicionais de solidariedade antes que o seu potencial pleno de racionalização tenha se manifestado.

Com isso, dois problemas se apresentam para pensar a constituição da sociedade civil nos países de inserção tardia na modernidade: *“o primeiro está relacionado à destruição das estruturas particulares de solidariedade antes que elas houvessem passado por um processo de generalização; o segundo está relacionado às diversas tentativas de importação de estruturas democráticas, com todos os problemas que os processos de imitação institucional provocaram na América Latina.”* (Avritzer, 1994)<sup>26</sup>

No que se refere ao Brasil, esses problemas serão tratados à luz de alguns elementos da história recente do país.

---

<sup>26</sup> Op. cit. p. 281.



O ressurgimento da sociedade civil no Brasil no final dos anos 70<sup>27</sup> deve ser enxergado como um fenômeno completamente novo em relação à tradição política dominante durante o período da então chamada “modernização brasileira”.

O período que antecedeu o aparecimento dos movimentos aos quais nos referimos, se caracterizou pela incapacidade das instituições “modernas” – resultantes de um processo de imitação institucional – em construir uma esfera societária autônoma. Ao invés disso, o que predominou nesse período foi um processo no qual o pressuposto da implementação de formas impessoais de organização da atividade econômica foi tomado como sinônimo da construção de uma sociedade moderna. O Estado assumiu o papel de criação de atores sociais através de mecanismos seletivos de inserção desses atores enquanto participantes de uma sociedade de consumo; esperou substituir a cidadania social e civil pelo papel de consumidores despolitizados.

Durante um período onde o populismo e o autoritarismo se revezaram no poder, o Estado tomou para si o controle sob as formas de ação no nível da economia e da política, intervindo na organização partidária, na ação de sindicatos e nas associações civis.

Com isso, o Estado deu curso a um ‘processo de modernização’ que era defendido como o caminho para a constituição de uma sociedade moderna, ao mesmo tempo em que rechaçava qualquer possibilidade de afirmação de atores que pudessem questionar o próprio projeto de modernização que o Estado impunha ao conjunto da sociedade brasileira. Tudo isso resultou na abolição da capacidade de consolidação de uma sociedade autônoma, pela via da importação de estruturas políticas e de imitação institucional.

---

<sup>27</sup> Como vimos acima, essa localização temporal para a ‘reconstrução’ da sociedade civil brasileira está identificada, nas várias vertentes teóricas, com o surgimento de um padrão específico de lutas sociais nas décadas de 70 e 80. Ver Sader (1988); Weffort (1984); O’Donnell e Schmitter (1986); Stepan (1988).

Foi como resposta ao projeto de imitação institucional que a sociedade civil brasileira se organizou.

Aqui, mais uma vez recorre-se a Avritzer, para perceber que a análise sobre a sociedade civil brasileira deve levar em conta três aspectos: “1º) *o surgimento de atores sociais modernos e democráticos*; 2º) *a recuperação por esses atores da idéia de livre associação na relação estado-sociedade, lado a lado com o questionamento de formas privatistas de relação estado-sociedade*; 3º) *a constituição de estruturas legais, públicas e políticas, capazes de levar à institucionalização dos anseios político-culturais da sociedade civil.*”<sup>28</sup>

A criação de novos atores sociais, que pode ser apontada como o aspecto estrutural da constituição da sociedade civil brasileira, está relacionada ao próprio processo de modernização pelo qual passou o Brasil, iniciado na vigência do regime autoritário. Este processo, que combinou crescimento econômico, urbanização e expansão demográfica, coincide com o processo de modernização dos demais países da América Latina.

Como mostra Fernandes (1994)<sup>29</sup>, a população da América Latina passou de 210 para 450 milhões entre 1960 e 1990. Ao mesmo tempo, o percentual da população que habitava as cidades passou de 49% em 1960 para 72% em 1990. No Brasil, entre 1960 e 1980, 8 milhões de novos postos de trabalhos foram criados no setor secundário, além de 5 milhões de novos empregos no setor de serviços em consequência da complexificação da administração pública e privada.<sup>30</sup>

Antes de tudo, os dados mencionados mostram uma criação física de novos atores sociais, na medida do crescimento do número de trabalhadores e profissionais de classe

---

<sup>28</sup> Op. cit. p. 285.

<sup>29</sup> Op. cit. p. 44.

média. Entretanto, não se pode proceder a uma ligação direta entre mudança estrutural e transformações nas formas de ação coletiva, muito embora elas se relacionem nesse caso, pela introdução de hábitos urbanos, pela implementação de grandes estruturas estatais e comerciais, pela implantação de uma estrutura complexa de ensino, etc. Porém, o caso brasileiro apresenta uma peculiaridade fundamental em relação a isso. É que no processo de modernização no Brasil, as práticas políticas dominantes das elites não se renovaram. Pelo contrário, elas se conjugaram com a vigência da modernidade democrática enquanto discurso, mas através de um projeto que priorizava a constituição de atores sociais pela inserção destes numa sociedade de consumo. Ou seja, expressou-se a incapacidade das elites em adaptarem-se politicamente às mudanças ocorridas com o processo de modernização social. A partir disso, deve-se considerar que o ressurgimento da sociedade civil no Brasil se deu pela necessidade de inaugurar um processo de questionamento aberto ao regime autoritário e ao modelo de modernização que supunha a constituição de atores sociais despolitizados. Isso aponta para o segundo aspecto ressaltado por Avritzer, o do resgate da idéia de livre associação por parte desses novos atores.

No entanto, do mesmo modo como não se pôde relacionar diretamente mudança estrutural e mudança nas formas de ação coletiva, tampouco se pode proceder a uma relação direta entre autoritarismo e construção de uma sociedade civil organizada, uma vez que, como já foi apontado anteriormente, o regime autoritário deu provas de sua eficácia na tentativa de desmobilização política. Ou seja, se o aparecimento de novos atores sociais não explica satisfatoriamente o ressurgimento da sociedade civil brasileira, a existência do autoritarismo pura e simplesmente também não dá conta dessa explicação. É preciso levar

---

<sup>30</sup> AVRITZER, L. Op. cit. p 285.

em conta algo que já foi apontado na obra de Weffort: a importância do aprendizado das possibilidades de práticas políticas na modernidade. Este elemento já foi tratado quando analisamos a capacidade dos movimentos sociais em defender uma esfera societária autônoma, a partir do questionamento do Estado enquanto arena privilegiada de formação da vontade política.

Somando-se a esse aspecto, há um outro do qual também já tratamos: a importância que instituições como a Igreja e os sindicatos tiveram na promoção de debates acerca das relações entre sociedade e estado.

A respeito da importância da Igreja para a constituição do associativismo civil, afirma Avritzer: “(...) a igreja contribuiu para o desenvolvimento de um processo de reflexividade nas relações entre a população e o poder político, processo esse que está na raiz de alguns dos movimentos urbanos e do associativismo civil que despontaram no Brasil no final dos anos 70.”<sup>31</sup>

Com isso, vemos que o surgimento de novos atores sociais e a recuperação do ideal de livre associação (dois dos aspectos apresentados por Avritzer) são elementos que refletem o surgimento de uma esfera societária capaz, ao mesmo tempo, de adquirir uma institucionalidade própria, e de passar a questionar a validade das ações do Estado, a partir da compreensão que os atores sociais e políticos vão ter dessas ações, baseados nos seus próprios interesses e nos interesses da sociedade como um todo.

Por último, resta considerar, dentro da particularidade do processo de modernização no Brasil, a forma como se deu a consolidação das estruturas legais e como essas estruturas se conjugaram com práticas políticas privatistas. Isto pode mostrar o cenário e,

---

<sup>31</sup> Op. cit. p. 288.

consequentemente, os desafios que se apresentam aos atores sociais que buscaram (e buscam) práticas permanentes de questionamento do poder.

Um bom exemplo da conjugação entre um sistema legal democrático e a permanência de um privatismo político é o processo de eleições diretas. Mais do que representar a institucionalização de uma opinião pública crítica, as eleições serviram (e ainda servem) como campo fértil para a prática do ‘clientelismo’. O que expressa bem esse paradoxo é perceber que a campanha das diretas (1985) pode ser considerada um marco importante da história recente do país, em que formas de organização e de mobilização recém-criadas influenciaram a instância decisória no âmbito da sociedade política. No entanto, todo o processo de transição democrática se deu no interior de uma classe política cujas práticas permaneciam as mesmas do autoritarismo, e portanto, contrárias a um debate aberto acerca da validade das práticas exercidas no nível da sociedade política e do Estado. Concordando com Avritzer<sup>32</sup>, nesses fatores é que residem as formas de conflito entre uma sociedade política clientelista e a sociedade civil. O que faltou aos idealizadores da transição democrática brasileira foi perceber as mudanças que ocorreram no nível da sociedade civil, cujos atores passaram a utilizar os instrumentos de um estado de direito para reivindicar a efetividade das estruturas públicas e legais.

Como afirmou Sérgio Costa<sup>33</sup> (1994), o papel desempenhado pelos movimentos sociais e pelas associações da sociedade civil no aprofundamento da democracia – numa sociedade já formalmente democrática – consiste “*na busca da devolução do caráter privado às esferas privadas e da natureza pública às questões públicas. Isto é, estas, ao mesmo tempo que atuam na fronteira entre as esferas sistêmicas e o plano privado,*

---

<sup>32</sup> Idem.

*buscando preservar a integridade deste último, contariam, como recurso único para realização de seus propósitos, com a repercussão pública de suas ações. Assim, tais associações devem buscar permanentemente assegurar publicidade (em ambos os sentidos: caráter público e divulgação) às suas mensagens, rejeitando as decisões e acordos intramuros.”*

Somando-se a afirmação de Costa ao que foi exposto anteriormente sobre o processo de reconstrução da sociedade civil brasileira, pode-se dizer que o cenário que se configurou foi o de uma sociedade onde as linhas que separam público e privado nem sempre estão claramente definidas e onde as práticas desenvolvidas no interior do Estado e do sistema político permanecem ligadas a interesses particularistas. Dentro deste cenário é que os movimentos sociais e as associações da sociedade civil levantam a bandeira da autonomia e da democratização da sociedade, incorporando a prática do debate e do questionamento do poder. Porém, antes de representar uma etapa vencida na vida política brasileira, a coexistência de uma democracia formal - como resultado de um processo de imitação institucional - e a permanência de formas privadas de dominação representam o panorama geral no qual se desenvolvem atualmente as ações das entidades da sociedade civil brasileira.

Resumindo os argumentos desenvolvidos nesta seção do trabalho, vimos inicialmente que o ressurgimento da sociedade civil brasileira tem sido associado à emergência dos movimentos sociais ocorridos no final da década de 70. A mesma questão já havia sido apontada no trabalho de vários teóricos da transição democrática. No entanto,

---

<sup>33</sup> COSTA, Sérgio. *Esfera Pública, Redescoberta da Sociedade Civil e Movimentos Sociais no Brasil: uma abordagem tentativa*. Novos Estudos CEBRAP, N.º 38. Março de 1994.

alguns aspectos importantes implicados na reconstrução da sociedade civil brasileira teriam escapado a esses autores.

Apresentamos a argumentação de Avritzer acerca do processo de inserção tardia na modernidade pelo qual passaram os países latino americanos. No Brasil, esse processo foi lido enquanto parte do projeto político de ‘modernização da sociedade brasileira’, iniciado antes do golpe militar e levado adiante pelo regime autoritário, que defendeu a inserção do Brasil na modernidade pela via da imitação institucional. A modernização do Brasil esteve associada à importação de estruturas formalmente modernas ao lado de um forte controle estatal sobre as ações desenvolvidas nos campos econômico, político e social. Este controle supunha a consolidação de uma sociedade moderna pela inserção dos atores sociais na condição de membros despolitizados de uma sociedade de consumo.

Vimos que a sociedade civil brasileira se reconstruiu enquanto resposta a esse processo de imitação institucional, pela exploração das possibilidades de ação política na defesa de uma esfera societária autônoma. Como resultado desse processo buscou-se ressaltar a importância do caráter de inovação social e da permanência das práticas do debate e do questionamento do poder.

Por fim, procuramos enfatizar que o processo de modernização resultou na conjugação de uma estrutura institucional democrática com a manutenção de práticas políticas particularistas, características das elites brasileiras. Este é o panorama no qual hoje se desenvolvem as ações das instituições da sociedade civil brasileira, cujo papel continua a ser o da defesa de uma esfera pública autônoma. Esse papel será mantido na

medida em que estes atores forem capazes de utilizar os instrumentos de um estado de direito para garantir a manutenção da crítica sobre as práticas exercidas na arena político-decisória e para o fortalecimento dos canais de comunicação entre essa esfera e a sociedade civil, na busca pela generalização dos anseios gerados no âmbito da própria sociedade civil.



### 1.3.O surgimento das ONGs brasileiras

O termo Organizações Não Governamentais (ONGs) vem da Europa, e tem sua origem no sistema de representações das Nações Unidas. Atribuiu-se esta nomenclatura àquelas instituições que embora não representassem qualquer país em específico, pareciam significativas o bastante, devido à relevância das questões que mobilizavam, para ocupar um lugar efetivo na ONU (Fernandes, 1997)<sup>34</sup>.

A originalidade desse perfil institucional parece começar a adquirir maior clareza apenas nos últimos anos. O surgimento desse tipo de organização na América Latina constituiu-se, ao que tudo indica, em um tipo de solução para problemas que aparentavam ser meramente conjunturais – eram centros de educação que se desenvolviam à margem do sistema oficial de ensino, centros de pesquisa desenvolvidos fora das universidades e longe das pressões do Estado autoritário, grupos de apoio a movimentos sociais que emergiam fora do sistema político legal, etc. Não se imaginava, entretanto, que tal tendência estivesse destinada a inaugurar formas institucionais verdadeiramente inovadoras, e muito menos que tivessem longa duração.

A partir dos anos 70-80 no Brasil, o campo das organizações sem fins lucrativos é marcado por duas clivagens. Uma relacionada com a constituição dos chamados movimentos sociais, onde têm espaço uma série de reivindicações em torno de políticas públicas e de consumo coletivo – saúde, educação, saneamento, habitação, etc. – frente ao

---

<sup>34</sup> FERNANDES, Rubem César. *O que é o Terceiro Setor?* In: IOSCHPE, Evelyn Berg (org.) 3º Setor: Desenvolvimento Social Sustentado. São Paulo, Paz e Terra, 1997.

estado autoritário. A outra exatamente relacionada ao conjunto de instituições que surgem no período 70-80, sob a denominação de Organizações Não Governamentais.

Em sua origem, estas instituições (ONGs) se fundam e se legitimam enquanto grupos de apoio aos movimentos sociais (movimentos de defesa de direitos humanos, direitos sociais, prestação de serviços à comunidade, superação da desigualdade social, educação/capacitação de agentes de transformação social, movimentos ambientalistas, etc.). É nesse mesmo período (desde o surgimento) que se dá a aproximação dessas organizações com entidades internacionais (governamentais e não governamentais) que passam a financiar essas ações.

Como afirmam Fischer & Falconer (1998)<sup>35</sup>, a própria adoção do título ‘ONG’ pelas instituições brasileiras, parece estar ligada a uma assunção, por parte destas, dos discursos e práticas dos órgão internacionais. Uma vez que os financiadores (as Agências Internacionais) buscavam vincular seu nome e sua imagem ao esforço em minimizar as conseqüências de um regime de governo totalitário e intolerante, a adoção da expressão ‘Organização Não-Governamental’ pelas instituições brasileiras representava a garantia de comunhão com os mesmos ideais democráticos que inspiravam os órgãos financiadores.

Alguns autores tentaram demonstrar a ligação entre o surgimento das ONGs na América Latina e os movimentos sociais. Um exemplo interessante desse tipo de análise está em Gohn (1997)<sup>36</sup>, que procurou explicar a centralidade que as ONGs assumiram no âmbito das lutas sociais no Brasil a partir de uma crise nos movimentos sociais das décadas de 70 e 80.

---

<sup>35</sup> FISCHER, Rosa Maria & FALCONER, Andrés Pablo. *Desafios da Parceria Governo Terceiro Setor*. UFRJ. Rio de Janeiro, 1998. Artigo selecionado para apresentação no Primeiro Encontro da Rede de Pesquisas sobre o Terceiro Setor na América Latina e Caribe – ISTR.

<sup>36</sup> GOHN, Maria da Glória. *Os Sem-Terra, ONGs e Cidadania*. São Paulo: Cortez, 1997.

Segundo a autora, as políticas de cooperação internacional se iniciam no Brasil na vigência dos chamados movimentos sociais - com destaque para o 'novo sindicalismo' (do qual já foi falado anteriormente) e os movimentos populares (na luta por melhorias da qualidade de vida das comunidades) – que experimentaram, desde o final da década de 70 e durante parte da década de 80, o auge de sua capacidade de mobilização.

Nos anos 90, os movimentos sociais teriam passado por uma crise de mobilização que, de acordo com Gohn, teria se dado concomitantemente ao crescimento das ONGs. Sendo assim, as ONGs, que surgiram prioritariamente de grupos de apoio aos movimentos sociais no período autoritário, descobrem novas funções, se reestruturam, e crescem. Deixam de constituir meros apoios e ganham centralidade no cenário político nacional, pois uma nova realidade configurada no período “pós abertura democrática” exigiria novas formas de relações entre Estado e sociedade civil. Para a autora, os movimentos sociais não teriam dado conta dessa nova realidade, e vários processos sociais, que antes teriam sido comandados por eles, passam para o domínio das ONGs.

Embora não seja propósito do presente trabalho refazer o debate em torno da crise dos movimentos sociais atuais, parece-nos preferível afirmar que o surgimento das ONGs no Brasil e a sua centralidade no panorama político pós-ditadura militar, antes de ser reflexo de uma crise dos movimentos sociais, representa exatamente um processo de institucionalização (como discutimos na seção anterior) dos ganhos alcançados por esses movimentos ao longo de suas lutas pela constituição de uma esfera societária autônoma. Sendo assim, o surgimento das ONGs brasileiras deve ser compreendido exatamente como parte de um processo de fortalecimento da sociedade civil no Brasil.

Voltando ao histórico dessas instituições, vemos que rapidamente o termo 'ONG' passa de uma simples “marca” compartilhada com os órgãos internacionais, para assumir

feições específicas, que derivam do próprio ambiente político em que surgem no Brasil. Se, por um lado, o termo serviu para conferir legitimidade junto a certos financiadores, por outro lado, serviu para radicalizar conflitos, mais ou menos sutis, entre estas instituições e a máquina burocrática do Estado.

Nesse processo, pode-se afirmar que o surgimento das ONGs no Brasil trouxe à tona (ou mesmo, inaugurou) a discussão em torno da identidade dos grupos e instituições da sociedade civil, na qual, afirmar-se enquanto ‘entidade autônoma’ significou não apenas ser financeiramente independente do Estado, mas também ( e principalmente) ‘opor-se’ à ordem política vigente, o que acabou levando a uma enorme limitação (ou completo desaparecimento) das relações com os órgãos oficiais. Ou, dito de outro modo, embora o termo “ONG” sirva para designar uma característica geral de uma nova esfera de ação – que é justamente seu caráter não-governamental – *“está mais associado a um tipo particular de organização, surgido a partir da década de 1970, no âmbito do sistema internacional de cooperação para o desenvolvimento. Sua origem no período autoritário e seu horizonte numa época de exacerbação dos embates ideológicos resultaram numa ênfase na dimensão política das ações, aproximando-se do discurso e da agenda das esquerdas”* (Fernandes, 1997)<sup>37</sup>.

O caráter político e identitário que marca o surgimento das ONGs brasileiras – e poderíamos dizer, em vários países da América Latina – é um elemento (junto com os que foram apresentados na seção anterior) de fundamental importância para se compreender as possibilidades e os entraves das suas atuais formas de relacionamento com o Estado.

---

<sup>37</sup> Idem. p.26.

A partir do final da década de 80 e início da década de 90 o campo das ONGs brasileiras passa por intensas transformações. Por um lado, a própria Cooperação Internacional se modifica, a partir de um profundo processo de reestruturação institucional, que implicou o realinhamento de recursos, passando a favorecer países da África e da Europa do Leste, ao mesmo tempo em que diminui o apoio à América Latina. Com isso, ocorreu uma redução no número de entidades brasileiras apoiadas por estes recursos. Além disso, esse apoio passou a vir acompanhado de mecanismos mais rigorosos de monitoramento, que passam, cada vez mais, a adotar critérios de eficácia e desempenho<sup>38</sup>.

Por outro lado, assiste-se nos últimos anos a uma série de iniciativas por parte do Estado, em descentralizar políticas públicas e revalorizar as ONGs no papel de ‘executoras’ dessas políticas. Paralelamente, verifica-se o aumento de cortes sistemáticos das dotações orçamentárias federais em áreas como saúde, educação e assistência social. Ao mesmo tempo em que o governo tem atacado a universalidade das políticas sociais, tem adotado estratégias de criação de programas sociais mais focalizados, dos quais o Programa Comunidade Solidária<sup>39</sup> é um exemplo.

As iniciativas recentes do governo brasileiro apontam para uma tentativa de reestruturação no modelo de gestão que até então era vigente. Ao diminuir o montante de recursos destinados a programas universais de políticas sociais, o governo busca encorajar formas privadas de prestação de serviços que até então eram oferecidos por órgãos estatais.

---

<sup>38</sup> Esta mudança nos mecanismos de avaliação adotados pelas agências internacionais será retomada no terceiro capítulo, quando discutiremos as relações entre ‘autonomia’, ‘identidade’ e ‘missão’.

<sup>39</sup> O caso do Programa Comunidade Solidária é um exemplo interessante, que poderia ser objeto de uma pesquisa mais detalhada. Muitas vezes o programa é visto como “rival” de outros mecanismos de gestão, como é o caso do Conselho Nacional de Assistência Social, que teria, como uma de suas funções, o papel de garantir o caráter democrático na discussão sobre a destinação dos recursos públicos, bem como defender a universalidade das políticas sociais.

Nesse contexto, as Organizações Sociais<sup>40</sup> passam a cumprir papel complementar e estratégico em todas as áreas consideradas pelo governo como não exclusivas do Estado. Trata-se de uma tentativa em se combinar uma diminuição do Estado com a adoção de estratégias e instrumentos de transferência de uma parte substancial da provisão de recursos e serviços para as iniciativas privadas, das quais as ONGs são vistas como tendo importante papel a cumprir, principalmente no que diz respeito à ‘implementação’ de políticas públicas (Armani, 1999)<sup>41</sup>.

Em meio a todas essas mudanças, as ONGs brasileiras se defrontam atualmente com um problema para o qual ainda não parece ter surgido uma solução minimamente consensual. E este problema possui vários desdobramentos: Com a diminuição dos recursos internacionais, como as ONGs brasileiras irão responder ao desafio da sustentabilidade financeira?; A saída estaria nos recursos disponibilizados pelo Estado?; Se sim, como seguir sendo financiado pelo Estado, sem que isto implique no abandono de uma postura que tão profundamente marcou sua identidade e sua forma de atuação?

Como vimos, este dilema só é percebido como um problema real, se levamos em conta o cenário político em que surgiram e se consolidaram estas instituições no Brasil. É necessário perceber como a idéia de ‘autonomia’ é problematizada dentro de um novo quadro de relações com o Estado brasileiro. Para tanto, entendemos que é fundamental o

---

<sup>40</sup> A discussão sobre o que estamos chamando de “Organização Sociais” assumiu recentemente um viés bastante específico. Trata-se da reestruturação do aparato jurídico que rege o trabalho das instituições da sociedade civil no Brasil, na intenção de melhor regulamentar este campo de atividades, como requisito básico para identificar as entidades que, uma vez enquadradas na nova legislação, estariam qualificadas a receber o apoio de recursos públicos. Sobre o assunto ver: OLIVEIRA, Anna Cynthia. *Terceiro Setor: Uma agenda para a reforma do marco legal*. Série Marco Legal/Terceiro Setor. Governo Federal. Programa Comunidade Solidária, 1997; e SZAZI, Eduardo. *Terceiro Setor: Regulação no Brasil*. São Paulo: Ed. Peirópolis / GIFE, 2001.

<sup>41</sup> ARMANI, Domingos. *Breve Mapa do Contexto das ONGs Brasileiras*. 1999. Artigo acessado através do site da ABONG – Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais. <http://www.abong.org.br>.

cumprimento de uma agenda de pesquisa que procure relacionar os fatos mais gerais que até aqui se tentou delimitar com as questões que emergem das ações cotidianas destes atores. É neste sentido que o presente trabalho pretende dar a sua contribuição. Ao analisar o tema da ‘autonomia’ nas atuais relações entre ONGs e Estado em Pernambuco, estaremos levando em consideração tanto o processo de constituição da sociedade civil brasileira, que configura uma parte importante dos desafios atualmente encontrados nesta relação, quanto novos temas que surgem do contato direto com os atores durante a atividade de pesquisa.

Sobre o surgimento das ONGs brasileiras, vimos nesta seção do trabalho que ele tem sido associado aos movimentos sociais que emergem no cenário político nacional a partir do final da década de 70. A denominação ‘ONG’ (Organização Não-Governamental) chega até as instituições brasileiras pelas agências internacionais que passam a financiar suas ações. A adoção desta nomenclatura significou, num primeiro momento, o compartilhamento de certos ideais com os financiadores internacionais. No entanto, rapidamente o termo ‘ONG’ ganha feições específicas no contexto brasileiro, cristalizando uma postura política profundamente marcada pelos conflitos estabelecidos com o estado autoritário. Assim, as ONGs brasileiras constroem sua identidade a partir de uma oposição bastante clara em relação à esfera do Estado, o que resulta num bloqueio dos canais de comunicação entre ambos.

Depois vimos que alguns autores, como Gohn, têm procurado vincular a visibilidade que as ONGs adquirem recentemente a uma crise da capacidade mobilizadora dos movimentos sociais. No entanto, ao inserirmos o aparecimento das ONGs e dos movimentos sociais como parte do processo de reconstrução da sociedade civil brasileira,

vimos que as ONGs surgem dentro de um processo de institucionalização de práticas que foram inauguradas pelos movimentos sociais. Assim, as ONGs mantêm parte importante da agenda dos movimentos dos quais elas se originaram, bem como colocam novos temas nessa agenda a partir das redefinições que as mudanças no contexto político operam na relação estado/sociedade.

Em seguida, apresentamos algumas mudanças ocorridas no campo de atuação das ONGs, marcadas tanto por uma reestruturação no sistema de cooperação internacional quanto na postura do governo em relação ao trabalho das ONGs. A cooperação internacional diminui o montante de recursos aos países da América Latina, ao mesmo tempo em que adota critérios novos para o acompanhamento do trabalho das ONGs, introduzindo noções como ‘eficiência’ e ‘avaliação por resultados’. Paralelo a uma redefinição das relações com a cooperação internacional, o estado brasileiro tenta combinar um projeto de reforma que implica o ataque à universalidade das políticas públicas com a valorização do papel das ONGs na ‘implementação’ dessas políticas. Esse processo de ‘aproximação’ com o Estado é que serve de cenário para a análise que buscamos construir acerca da questão da ‘autonomia’. A análise levará em consideração tanto a noção de autonomia que está presente no próprio conceito de sociedade civil (apresentado nas seções anteriores do trabalho) quanto os re-arranjos que a idéia de autonomia sofre em função de outras questões encontradas no cotidiano dessas instituições.



## CAPÍTULO II

### METODOLOGIA

#### 2.1. ONGs: definições

Alguns autores têm atentado para o fato de que o próprio crescimento do número de entidades, que nos últimos anos surgem sob a denominação de ‘ONG’, acaba por dificultar também o uso do termo para uma clara delimitação do tipo de entidade que se está querendo identificar. Como afirma Leilah Landim<sup>42</sup>: *“Acredito, por um lado, que se podem observar tendências a um uso, pelo senso comum, mais neutro e indiscriminado do termo ONG como sinônimo para qualquer organização sem finalidade lucrativa e voltada para a ação social. A própria visibilidade que assume hoje uma reconstruída questão da ‘ação social privada’, ou da ‘ação privada em benefício público’, ou dos papéis das ‘organizações da sociedade civil’ nas sociedades contemporâneas contribui para diluir as conotações específicas da expressão ONG (...)”*.

Assim, foi preciso seguir algumas definições apresentadas por dois autores para a delimitação do perfil específico de entidades abordadas durante a pesquisa. Seguimos as definições apresentadas por Fernandes e Scherer-Warren.

Segundo a caracterização feita por Fernandes (1994)<sup>43</sup>, as ONGs brasileiras representam ainda um pequeno segmento, mas resumem bem a idéia do “privado com

---

<sup>42</sup> Revista PROPOSTA, n.º 81, junho/agosto de 1999. Rio de Janeiro: FASE. p. 30.

<sup>43</sup> Op. cit. p. 65-67.

funções públicas”. São instituições privadas, mas sem fins lucrativos. Os ganhos que eventualmente sejam alcançados devem ser automaticamente reaplicados nas suas atividades, não servindo portanto para fins de acumulação. Para manter esse princípio, o corpo diretor (responsável legal pela instituição) não recebe remuneração através de salários, já que o capital adquirido não pode se converter em patrimônio dos seus executivos.

Apesar de serem não governamentais, os seus fins quase sempre possuem a característica de ‘serviços públicos’. No entanto, diferem-se em tamanho também das instituições estatais, já que quando comparadas ao Estado, as ONGs são microorganizações, mas coincidem em muitos aspectos quanto à natureza dos serviços.

No que diz respeito aos quadros das ONGs, são formados no sentido de atender às demandas socioculturais que não são satisfeitas pelo mercado. *“Apesar de pequenos, tendem a pensar como se fossem grandes”*. Buscam manter o questionamento acerca do significado que cada um de seus projetos possui para o campo das políticas públicas, *“por mais localizados que este projeto seja.”*

Diferentemente dos sindicatos, das associações de moradores, ou mesmo dos movimentos sociais, as ONGs não possuem um caráter de representatividade. Não estão submetidas às complexas redes políticas dos mecanismos encontrados nos sistemas representativos para legitimação de suas ações. Podem, pela sua natureza particular, multiplicar-se indefinidamente em função das demandas que atendem, sem que isso implique em problemas de legitimidade. O valor atribuído às suas ações (legitimidade) normalmente está ligado às respostas que apresentam para os problemas que enfrentam, pelo contato direto com o seu público-alvo.

Além desses elementos encontrados na caracterização feita por Fernandes, consideramos também os critérios apresentados por Scherer-Warren.

Para a autora, as ONGs se definem como organizações formais, com um certo grau de institucionalidade, privadas em sua origem, mas com finalidades públicas, sem fins lucrativos, com um certo grau de engajamento voluntário (não remunerado), ao menos por parte de seu corpo diretor, que visam a realização de trabalhos mediadores de caráter político, educacional, assessoria técnica, e prestação de serviço a certos setores da população, com a intenção de promover um maior poder de participação desta população, e com o objetivo principal de desencadear transformações sociais a longo prazo, seja a um nível micro (cotidiano/local) ou a um nível macro (sistêmico e/ou global).

Para a operacionalização do conceito de ‘ONG’, Scherer-Warren (1995)<sup>44</sup> afirma ser necessário associar critérios de historicidade e funcionalidade. *“Historicamente, têm sido os centros populares de educação, promoção e assessoria e mais recentemente as entidades ambientalistas que têm utilizado esta autodenominação. Quanto aos critérios de funcionalidade, as ONGs brasileiras têm se caracterizado como entidades de assessoria, apoio, promoção, educação e defesa de direitos humanos e ambientalistas, com o objetivo de transformar aspectos negativos da realidade social, manifestados por meio de movimentos sociais e/ou de comunidades”*. (p. 163)

De acordo com a autora, o universo das ONGs brasileiras possui em comum com os movimentos populares o período de surgimento (décadas de 70 e 80), período autoritário, que marcou sua linha de atuação e sua postura política em oposição ao governo, além da participação no processo de ‘redemocratização’ do país.

---

<sup>44</sup> SCHERER-WARREN, Ilse. *ONGs na América Latina: trajetória e perfil*. In: Meio Ambiente, Desenvolvimento e Cidadania: desafios para as Ciências Sociais. São Paulo: Cortez, 1995. p. 161-180.

Estas características apresentadas pelos dois autores recortam o campo das entidades do qual nós extraímos a nossa amostra. Alguns critérios adicionais serão apresentados na seção seguinte, onde vamos caracterizar o grupo de ONGs filiadas à Associação Brasileira de ONGs – ABONG. Veremos que a escolha por entidades vinculadas à ABONG se justifica exatamente pelo perfil dos atores sociais nos quais estávamos interessados.

## 2.2. O universo da pesquisa e a delimitação da amostra

Vários estudos recentes têm buscado realizar levantamentos sobre características gerais do campo das Organizações Não Governamentais no Brasil (Fernandes 1994; Fernandes & Piquet Carneiro 1992; Landim 1988 e 1993)<sup>45</sup>. Estes trabalhos buscam identificar o número de entidades, fontes de recursos, data de fundação, origem, etc. Mesmo considerando a enorme importância que têm estes estudos no sentido do mapeamento do universo das ONGs brasileiras<sup>46</sup>, ainda é grande também a lacuna a ser preenchida por estudos que apresentem não apenas características gerais do campo, mas também busquem perceber a dinâmica que esses atores estabelecem nas suas práticas cotidianas. Ou seja, além de identificar aspectos quantitativos da esfera de ação das ONGs no Brasil, é preciso identificar o caráter qualitativo das mudanças ocorridas no interior desta esfera, o qual pode ser percebido a partir da observação das relações entre os atores que compõem esta estrutura. O presente trabalho se insere nesta segunda vertente, muito embora tenha também se utilizado dos dados apresentados pelos autores acima citados, como forma de reconhecer aspectos gerais do campo de análise.

---

<sup>45</sup> FERNANDES, R.C. *Privado Porém Público*, 1994; FERNANDES, R.C. & PIQUET CARNEIRO, L. *Las ONGs em los años noventa: Una perspectiva*, 1992; LANDIM, L. *Para além do mercado e do estado? Filantropia e cidadania no Brasil*, 1993; LANDIM, L. *Sem Fins Lucrativos: as Organizações Não-Governamentais no Brasil*, 1988.

<sup>46</sup> O Brasil ainda carece de dados mais sistemáticos acerca do universo destas instituições. Em parte, esta carência está ligada a uma certa discrepância entre os dados colhidos de diferentes fontes, como por exemplo, a diferença significativa entre os dados fornecidos pela Receita Federal e pelo Ministério Público. Ao que tudo indica, isto também se dá em função da incapacidade do marco legal em demarcar claramente as diferenças entre as várias entidades registradas como ‘não lucrativas’, ‘benéficas’ ou ‘filantrópicas’.

Devido às questões que buscávamos abordar com a pesquisa, bem como à dificuldade atual (apontada acima) em distinguir as diferenças existentes entre as instituições que recentemente surgem sob a denominação de ‘ONG’, o recorte da amostra necessitava de uma delimitação bastante clara do perfil específico de entidades que seriam investigadas. Isto nos levou a considerar o universo da amostra como o total de ONGs que hoje são filiadas à Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais – ABONG.

A ABONG, entidade criada em 1991, não pretende constituir um grupo representativo do total de entidades brasileiras hoje denominadas ONGs. Antes está preocupada em construir uma rede de relações entre entidades que possuam algumas características em comum. Estas características coincidem com o perfil de entidades que buscou-se caracterizar na última seção do primeiro capítulo do trabalho (1.3. O surgimento das ONGs brasileiras). De acordo com sua Carta de Princípios<sup>47</sup>, a ABONG representa um conjunto de instituições *“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 consolidação da democracia.”*

Enquanto rede de ONGs, o propósito principal da ABONG é o de agregar entidades que compartilhem (e ajudem a fortalecer) uma identidade onde a noção de ‘autonomia’ e intervenção de caráter público se constituíam enquanto elementos fundamentais. Nos estatutos das associadas estão presentes os ideais de constituição de uma ‘identidade

---

<sup>47</sup> A Carta de Princípios da ABONG está disponível na página eletrônica da entidade, no endereço [www.abong.org.br](http://www.abong.org.br)

própria’ e de ‘autonomia’. A autonomia é defendida não apenas em relação ao Estado e aos partidos políticos, mas também em relação ao mercado (pelo próprio caráter de ‘não lucrativas), à igreja e aos movimentos sociais.

Considere-se então os critérios de filiação adotados pela ABONG<sup>48</sup>:

1. As organizações devem ser autônomas frente ao Estado, à Igreja, aos partidos políticos e aos movimentos sociais;
2. Devem manter compromisso com a constituição de uma sociedade democrática, incluindo o respeito à diversidade e ao pluralismo;
3. Ter caráter público em relação aos seus objetivos e ação;
4. Ser uma organização sem fins lucrativos;
5. Possuir personalidade jurídica própria;
6. Ter aos menos dois anos de experiência comprovada.

Assim, como revela um levantamento realizado por Moura (1992)<sup>49</sup>, 85,7 % (36 ONGs) das ONGs localizadas em Pernambuco, num total de 42 entidades, estavam na Região Metropolitana do Recife. A autora aponta algumas razões para este fenômeno: a) Recife como foco de resistência política; b) A força que as alas progressistas da Igreja Católica representavam no interior da Arquidiocese de Olinda e Recife; c) A presença de agências internacionais de desenvolvimento, atraídas pelos alarmantes indicadores de pobreza.

---

<sup>48</sup> LYRA, Carla Elizabeth Pereira e. *O Discurso da Autonomia na Cooperação Internacional para o Desenvolvimento: A Oxfam e as ONGs da RMR*. Departamento de Ciências Sociais, UFPE, (Dissertação) Mestrado em Ciência Política. Recife, 1998. Ver também ANEXO I (ABONG – Estatuto).

<sup>49</sup> MOURA, Alexandrina Sobreira. *As organizações não-governamentais no Brasil: uma instância emergente de poder – o caso da Região Metropolitana do Recife*. Recife: Fundação Joaquim Nabuco / CNPq, 1992.

Entre as filiadas à ABONG encontradas em PE, adotamos os seguintes critérios para a seleção de amostra: ano de fundação, público alvo, área temática e projetos ilustrativos da(s) atividade(s) desenvolvida(s) pela instituição.

Ao adotarmos estes critérios, não estávamos com isso querendo buscar uma representatividade da amostra para o conjunto total das ONGs brasileiras, apenas entendemos que estas questões podem ser importantes na tentativa de compreender as possíveis variações de posicionamento apresentadas no discurso das ONGs, frente às questões abordadas nas entrevistas. Por exemplo, diferenças de opinião quanto aos “perigos” de aproximação das ONGs com os recursos estatais, podem estar relacionadas (mesmo que isto não implique numa determinação) com o histórico de atuação da instituição, onde o ano de fundação pode ser um dado importante para identificar o ambiente político em que se consolidou sua linha de atuação.

De acordo com este recorte, selecionamos dez instituições a serem observadas. A definição por este número esteve diretamente relacionada com uma tentativa de incluir na amostra pelo menos um representante de cada ‘área de atuação’ (habitação, direitos humanos, criança e adolescente, etc.). Assim como, quando for o caso, incluir mais de uma ONG atuando na mesma área, desde que existam outras diferenças significativas entre elas, como a ‘data de fundação’, por exemplo. Desta forma, de um total de 42 ONGs filiadas à ABONG, com sede em Recife, constituem a nossa amostra as 10 instituições abaixo relacionadas:

- CASA DE PASSAGEM – Centro Brasileiro da Criança e do Adolescente
- CCLF – Centro de Cultura Luiz Freire
- CEAS – Urbano – Centro de Estudos e Ação Social - PE
- CENDHEC – Centro Dom Hélder Câmara de Estudos e Ação Social



- ETAPAS – Equipe Técnica de Assessoria, Pesquisa e Ação Social
- FASE - NE – Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional – NE
- GAJOP – Gabinete de Assessoria Jurídica às Organizações Populares
- GESTOS – Soropositividade, Comunicação e Gênero
- HABITEC – Fundação Pró-Habitar
- SCJP – Serviço Comunitário de Justiça e Paz

Sobre o perfil de cada ONG que compõe a amostra, apresentamos, ao final do trabalho<sup>50</sup>, uma lista contendo as características acima apontadas. Algumas outras características serão exploradas em outras seções do trabalho. Por exemplo, as principais fontes de recursos serão utilizadas na análise apresentada na segunda seção do último capítulo (seção 3.2. O financiamento das ações e as relações com o Estado.), já os dados referentes à ‘missão’ serão explorados na última seção (3.3. Variações no discurso das ONGs: cooperação com o Estado, identidade e missão).

---

<sup>50</sup> Ver ANEXO II

### **2.3. As entrevistas**

Ao longo do trabalho de pesquisa, foram realizadas 12 entrevistas, sendo 10 com representantes de ONGs, e 2 com representantes da ABONG em Pernambuco.

Muitas das ONGs entrevistadas organizam seus trabalhos em torno de coordenações de gestão de projetos divididas por áreas temáticas. Por exemplo, uma ONG que desenvolva trabalhos nas áreas de ‘geração de trabalho e renda’ e ‘direitos da criança e do adolescentes’, possuem, na maior parte dos casos investigados, coordenadores responsáveis por cada uma dessas áreas. Em outros casos, quase sempre em função do tamanho do projeto, são designados funcionários que cuidam especificamente do desenvolvimento de um projeto. Em praticamente todas as instituições investigadas, os coordenadores acumulam mais de uma função. Isto é um reflexo da estrutura leve (ou ‘enxuta’), que caracteriza o funcionamento destas instituições. Por exemplo, é muito comum que num trabalho de pesquisa que envolva o levantamento de dados por pessoal trabalhando em campo, o coordenador seja, ao mesmo tempo, responsável pelo planejamento da pesquisa, seleção, contratação e treinamento de pessoal, coordenação do trabalho de campo (fiscalização do trabalho de coleta), organização e apresentação dos dados. Outro exemplo são os projetos em que estão implicadas movimentações reivindicativas que envolvem o acompanhamento de processos judiciais, como no caso dos processos de regularização do uso do solo urbano. Normalmente, o(s) representante(s) responsável(eis) pelo projeto são os mesmos que trabalham na elaboração do projeto, que dão entrada nas ações judiciais, que acompanham as seções do processo, organizam abaixo-assinados e participam das mobilizações, dos atos públicos e das reuniões com a comunidade.

Assim, para as entrevistas foram escolhidos representantes que conhecessem profundamente a história da instituição, seu funcionamento, e tivessem participado ativamente da elaboração e/ou coordenação de pelo menos um dos projetos ilustrativos do trabalho da ONG, pois muitas vezes foi necessário um resgate da memória do(s) projeto(s) para a observação de aspectos específicos de cada experiência.

Desta forma, foram realizadas entrevistas semi-estruturadas, com um mesmo roteiro adotado para todos os casos. Apesar da adoção de um mesmo roteiro, a forma como foram conduzidas as entrevistas possibilitou o aprofundamento em vários pontos diferentes. As entrevistas aconteceram nas próprias instituições, onde foi possível conhecer as instalações, o pessoal, além de ter acesso à documentação referentes aos projetos, contratos, convênios, estatutos, etc. Os depoimentos foram gravados, e depois de transcritos, foram catalogados a partir da construção de um quadro dividido por seções temáticas ('histórico', 'missão', 'fonte de recursos', 'relações com o Estado', 'cooperação internacional', 'mudanças na legislação', etc.).

A escolha pela utilização de entrevistas está ligada à dificuldade que tínhamos em aprofundar questões mais complexas, caso tivéssemos optado pela utilização de questionários por exemplo. Ou seja, foram coletadas opiniões sobre questões relativamente incômodas para os entrevistados, como por exemplo, se sua autonomia política está 'ameaçada' pela atual conjuntura. Além disso, a escolha por entrevistas 'semi-estruturadas' possibilitou a incorporação de novas variáveis que surgiram ao longo do contato com os entrevistados.

Em algumas entidades foi necessário realizar mais de uma visita, seja para complementar dados da própria entrevista – cuja duração era determinada pelo tempo disponível de cada representante -, seja para a consulta à documentação.

Além dos dados colhidos nas entrevistas sob a forma de depoimentos, cabe ressaltar ainda a importância das informações colhidas na forma de publicações (jornais, revistas, boletins, etc.). Este material foi incluído na análise como parte integrante do discurso das instituições.

## CAPÍTULO III

### O PROBLEMA DA AUTONOMIA

#### **3.1. Prestação de serviços e controle social: *dimensões complementares da ação das ONGs***

Normalmente os trabalhos que hoje buscam abordar o campo de atuação das ONGs, têm procurado enfatizar duas dimensões principais deste campo: prestação de serviços e controle social<sup>51</sup>. Grande parte dos trabalhos recentes busca focar uma ou outra dimensão, o que demonstra a enorme quantidade de elementos que surge dessas análises, o que torna impossível apresentar, em uma única seção do trabalho, um tratamento adequado a todos esses elementos. Pode-se argumentar inclusive, que o presente estudo poderia mesmo ter se concentrado numa das duas dimensões, o que já consistiria em uma tarefa bastante árdua. No entanto, o que se pretende nessa seção, é apresentar alguns elementos que estão presentes nestes trabalhos, que podem ajudar a clarear o debate em torno do ‘problema da autonomia’. Abordaremos, portanto, aspectos da ação das ONGs, enquanto

---

<sup>51</sup> Ver, por exemplo, PEREIRA, L.C. & GRAU, N.C. *O Público Não-Estatal na Reforma do Estado*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1999. Que consiste numa coletânea de textos produzidos por dez autores, que buscam aprofundar diferentes aspectos destas duas dimensões, com base em experiências ocorridas nos países latino americanos.

‘prestadoras de serviços’ e agentes de ‘controle social’, que apontem questões importantes sobre o tema da autonomia nas relações que estes atores estabelecem com o Estado.

Ao observarmos o trabalho das ONGs na ‘prestação de serviços sociais’, uma primeira pergunta que surge é: a que deve-se atribuir um crescimento da oferta de serviços sociais prestados por entidades privadas, embora não lucrativas?

A resposta padrão a este tipo de pergunta têm consistido num tipo de abordagem - muito presente na recente literatura internacional sobre o tema – que iremos chamar aqui de ‘o argumento da demanda’. De acordo com este argumento, o número de ONGs trabalhando na prestação de serviços cresce em áreas onde o Estado tende a se retirar. Este tipo de argumento tem sido bastante utilizado para explicar o surgimento e a razão de ser das entidades que hoje configuram um ‘Terceiro Setor’<sup>52</sup>. O chamado Terceiro Setor teria se constituído exatamente em áreas onde a oferta de serviços sociais torna-se insuficiente, em função de projetos políticos que buscam redefinir o papel do Estado, e conseqüentemente a sua abrangência (Powell, 1987)<sup>53</sup>.

Particularmente preocupado com as ONGs na prestação serviços sociais na América Latina, Juan Carlos Navarro (1999)<sup>54</sup> realizou um estudo comparativo entre Chile, Costa Rica e Venezuela. Neste estudo, o autor observa inicialmente que a variação entre as áreas

---

<sup>52</sup> Sobre o uso da expressão ‘Terceiro Setor’ para definir o campo de atuação das ONGs, tive a oportunidade de apresentar parte do debate atual no trabalho de conclusão do curso de graduação em Ciências Sociais na UFPE, intitulado: *O Papel das ONGs numa nova relação entre Estado e Sociedade*. 1999. Ver também: RIVERA, Alberto J. Olvera. *Problemas conceptuales en el estudio de las organizaciones civiles: de la Sociedad Civil al Tercer Setor*. 1998.

<sup>53</sup> POWELL, Walter (org.) *The Nonprofit Sector: A research handbook*. New Haven: Yale University Press, 1987.

<sup>54</sup> NAVARRO, Juan Carlos. “As ONGs e a prestação de serviços sociais na América Latina: o aprendizado começou”. In. PEREIRA, Luiz Carlos Bresser & GRAU, Nuria Cunill. *O Público Não-Estatal na Reforma do Estado*. Rio de Janeiro, FGV, 1999. p.87-106.

onde a atividade das ONGs se concentra em cada um destes países se dá em função da intensidade com o que o Estado tem atuado nestas áreas. É assim, por exemplo, que o autor tenta explicar como a área da educação é bastante forte na Venezuela, enquanto campo de atuação das ONGs, ao passo que na Costa Rica as áreas mais valorizadas pelas ONGs têm sido as do meio ambiente e habitação. No Brasil, considerando o universo como sendo o total de instituições afiliadas à ABONG<sup>55</sup>, o setores mais expressivos enquanto áreas de atuação das ONGs têm sido os setores de ‘Educação’ (mais de 52% das entidades), ‘Organização popular/participação popular’ (38%) e ‘Justiça e promoção de direitos’ (37%).

De qualquer forma, pode-se observar que ‘o argumento da demanda’ tende a explicar o trabalho das ONGs na prestação de serviços como subordinado às flutuações ocorridas nos padrões da atividade estatal em diferentes áreas. Esta é uma linha de raciocínio que revela uma importante relação entre a atuação do Estado e a atuação das ONGs. Nos próprios depoimentos colhidos durante a pesquisa, a relação entre a ação das ONGs e as mudanças na postura do Estado em relação às políticas sociais está presente: *“O Estado começa a se desresponsabilizar por algumas linhas de trabalho, por algumas temáticas, e começa toda uma tendência de valorizar o trabalho das ONGs nestas áreas.”* (Entrevista ETAPAS)

No entanto, não se pode pensar na atuação das ONGs apenas se desenvolvendo nos ‘vazios’ do Estado. Se o “lado da demanda” apresenta explicações importantes para o surgimento do trabalho de ONGs, pode-se argumentar também – e esta é uma questão que apresenta uma importante faceta do trabalho destas entidades – em favor de um “lado da

---

<sup>55</sup> Ver seção 2.2 – ‘O universo da pesquisa e a delimitação da amostra’.

oferta”. Um fenômeno muito presente na trajetória das ONGs latino-americanas é o fato de que, grupos, ideologicamente motivados, em determinados momentos oferecem “*serviços sociais com características que eles [as ONGs e seu público] consideram especialmente valiosas – tais como educação numa fé particular ou em determinado conjunto de valores; ou condições de repressão política ou exclusão social de certos grupos podem provocar a criação de ONGs como instrumento de organização capaz de representar um papel de refúgio político ou porta-voz de interesses sub-representados no funcionamento regular de um sistema político. Também aqui vale apontar a freqüência com que ambos os tipos de origem ou razão de ser se combinam. Não é à toa que a condição de excluído social e de excluído político estão altamente correlacionadas: não admira que com o tempo, iniciativas de autodefesa ou organização comunitária se organizem e se consolidem como unidades de prestação de serviços sociais, ou que grupos organizados da comunidade ou fora dela, preocupados em aliviar as necessidades de certos grupos vulneráveis, terminem cumprindo papel político como porta-vozes dos grupos a que servem. Não é de estranhar que às vezes apareçam certas tensões entre esse dois papéis(...)*” (Navarro, 1999. p.91)<sup>56</sup>

Essas colocações de Navarro, além de relativizarem um pouco o ‘argumento da demanda’ - uma vez que nem sempre é a ‘ausência’ de atuação do Estado que explica a presença das ONGs -, nos mostra também como a dimensão da ‘prestação de serviços’, muitas vezes lida como uma atividade ‘acrítica’, pode assumir um caráter político fortemente marcado pelo perfil ou trajetória do ator que desenvolve esta atividade. Entidades, como é o caso das que foram abordadas na nossa pesquisa, que tenham surgido e consolidado sua linha de atuação pelo esforço em defender grupos sociais menos favorecidos, acabam imprimindo um sentido político às suas ações, que coincide com uma



postura questionadora frente ao modelo político e econômico que gerou tal situação de exclusão. Neste sentido, pode-se afirmar que para as ONGs, o questionamento acerca do significado que suas ações têm para o conjunto das políticas públicas, é o fator que mantém constante a tensão entre o papel aparentemente ‘passivo’ de ‘prestadoras de serviço’ e o papel de agentes de transformação social que aparece como elemento fundamental na constituição de sua identidade enquanto organizações da sociedade civil. Esta peculiaridade presente no perfil das organizações é um fator essencial para compreender as tensões que surgem no momento em que o Estado passa a valorizar exatamente a dimensão de ‘prestação de serviços’ do trabalho das ONGs na ‘execução’ de programas governamentais. Este tema será abordado com mais detalhes na seção 3.4. (O financiamento e as relações com o Estado). Por enquanto, cabe apenas mantermos a atenção sobre o fato de que a presença de ONGs trabalhando na prestação de serviços sociais não pode explicar-se exclusivamente por uma ‘ausência’ do Estado, uma vez que também esta atividade ganha um sentido político de questionamento sobre as ações estatais, contribuindo inclusive para uma inovação nas formas de prestar estes serviços.

Uma outra dimensão da ação das ONGs, diz respeito ao seu papel na prática do ‘controle social’. Como foi observado na pesquisa, é comum o desempenho de prestação de serviços ao lado da luta pela criação e/ou fortalecimento dos canais de participação da sociedade nas ações do Estado. Das dez ONGs investigadas durante a pesquisa, seis apresentaram a atuação em algum espaço deliberativo (Conselhos, fóruns, etc.), como uma das atividades mais significativas da instituição. Este dado mostra como a atividade do controle social constitui um aspecto importante da atuação destas instituições.

---

<sup>56</sup> Op. Cit.

Para ilustrar a atuação das ONGs na defesa da participação da sociedade civil no monitoramento das ações do Estado, iremos apresentar brevemente o caso do PREZEIS (Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social), na cidade do Recife, como um exemplo importante dos esforços em promover a participação da população nas políticas públicas.

Em 1983, a Lei de Uso e Ocupação do Solo da cidade do Recife passou a reconhecer oficialmente o problema habitacional na cidade como um dos indicadores mais dramáticos acerca das condições de vida da população menos favorecida, instituindo assim 27 Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS). A lei definia as ZEIS como *“assentamentos habitacionais surgidos espontaneamente, existentes e consolidados, onde são estabelecidas normas urbanísticas especiais, no interesse social de promover a sua regularização jurídica e sua integração na estrutura urbana.”*<sup>57</sup>

A partir da criação da lei, *“que não foi muito além da criação das ZEIS”*<sup>58</sup>, vários setores articularam-se (representantes dos movimentos populares, representantes da Igreja Católica e de ONGs) para elaborar a proposta da Lei do PREZEIS. A proposta começou a ser discutida em 1995, e em 1997 foi aprovada pela Câmara Municipal. O Plano (PREZEIS), incluía a criação de novas Zonas de Interesse Social, a criação de dispositivos legais para inibir da especulação imobiliária nessas áreas, a legalização fundiária e a urbanização dessas áreas, funcionando como um instrumento de regularização urbanística dos assentamentos populares na cidade. Além de garantir dispositivos legais de proteção aos moradores das favelas do Recife, o PREZEIS inaugurou um modelo de gestão

---

<sup>57</sup> Fonte: Cidadania é Notícia. Recife, abril/maio de 1999. Jornal publicado pela ETAPAS – Equipe Técnica de Assessoria, Pesquisa e Ação Social.

<sup>58</sup> Fonte: entrevista.

participativa que incluía a criação do Fundo do PREZEIS e a deliberação acerca do planejamento e da implementação dos projetos de urbanização criados com esses recursos.

O PREZEIS funciona a partir da articulação de diferentes instâncias: as COMULs (Comissões de Urbanização e Legalização); as Plenárias do Fórum; Coordenação; Câmaras de Assessoria e Grupos de Trabalho (GTs). Não cabe aqui uma descrição detalhada da estrutura do PREZEIS, apenas é importante ressaltar a participação das ONGs tanto na criação do fórum, quanto no seu funcionamento, o que inclui a presença em todas as instâncias.

Um outro exemplo interessante, do qual eu participei, foi uma pesquisa desenvolvida por uma ONG (parte da nossa amostra) acerca o acesso às informações sobre o orçamento municipal nas cidades que compõem a Região Metropolitana do Recife. A pesquisa buscava identificar quais os mecanismos utilizados pelos governos municipais para a divulgação dos seus orçamentos, já que o acesso a essas informações está previsto enquanto direito da população nas leis orgânicas municipais. O projeto da ONG previa o levantamento de dados sobre a dinâmica do orçamento municipal e a divulgação na imprensa das dificuldades encontradas no acesso a essas informações. A pesquisa serviu para um questionamento aberto acerca da forma como as gestões municipais vinham tratando a questão orçamentária, funcionando inclusive como instrumento de denúncia sobre o não cumprimento de certas diretrizes previstas na própria Constituição Federal, como, por exemplo, o percentual do orçamento que deve ser aplicado na educação.

A questão do ‘controle social’ têm sido ressaltada em trabalhos recentes (Pereira & Grau, 1999; Velásquez, 1999; Zander Navarro, 1999; Kohen, 1999) sobre os processos de reforma do Estado nos países latino-americanos, a partir de experiências de implantação de modelos de ‘gestão participativa’ como formas alternativas de superar os problemas de

governabilidade causados por um crescente distanciamento entre as ações implementadas pelos governos e os anseios da sociedade civil. Assim, do ponto de vista de uma reestruturação do Estado, a questão do ‘controle social’ representaria uma saída para os impasses causados pelas formas tradicionais de relacionamento entre Estado e sociedade.

Já do ponto de vista das ações dos grupos da sociedade civil, os exemplos acima citados – como vários outros que surgiram durante o período da pesquisa – ressaltam a questão do ‘controle social’ como uma dimensão fundamental da atuação das ONGs, tanto nas relações que estas estabelecem com o poder público quanto na maneira como elas se relacionam com o público beneficiário de suas ações. Assim, no que diz respeito à atuação das ONGs, a busca pelo fortalecimento dos mecanismos de influência da sociedade civil sobre as instâncias político-decisórias constitui uma dimensão complementar à prestação de serviços sociais. Aliás, embora a separação destas duas dimensões possa ser analiticamente importante para reconhecer aspectos distintos do trabalho desses grupos, ao olharmos para a maneira como eles têm atuado, raramente as duas dimensões aparecem separadamente. Ou seja, a atuação em fóruns de participação popular, que aqui foi apresentada como uma atividade de ‘controle social’, pode também ser encarada como uma atividade de ‘prestação de serviço’, quando a atuação das ONGs é vista como um trabalho de assessoria às organizações de bairro, de moradores, etc. Do mesmo modo, como vimos anteriormente, a prestação de certos serviços pode assumir um caráter de ‘defesa de direitos’, quando buscam fortalecer o questionamento tanto acerca da forma como o poder público tem prestado esses serviços quanto acerca do impacto que o serviço prestado pela organização tem sobre o conjunto das políticas públicas.

Desta forma, a discussão sobre dimensões complementares da ação das ONGs nos permitiu perceber que mesmo os procedimentos mais rotineiros podem (e tendem a)

assumir um sentido político que normalmente está ligado à trajetória desses atores, e que precisa ser observado quando se está querendo analisar o sentido da existência destes grupos para um processo de fortalecimento da sociedade civil e democratização das relações com o Estado.

### **3.2. O financiamento das ações e as relações com o Estado**

Nesta seção do trabalho serão apresentados alguns dados referentes às fontes de financiamento das ações das ONGs. Os dados referentes ao total de associadas à ABONG serão confrontados com aqueles referentes às instituições com sede em Pernambuco, com a intenção de localizar a situação dessas últimas no contexto geral em que se encontram as ONGs no Brasil. O objetivo principal será o de tratar a questão do ‘financiamento’ como um elemento fundamental para a discussão em torno da idéia de ‘autonomia’. No entanto, é importante ressaltar que a relação entre fonte de financiamento e autonomia não é uma relação direta, já que a idéia de ‘autonomia’ que estamos tratando aqui não se resume à autonomia financeira, mas envolve inclusive a forma como se estabelecem as relações entre financiador e financiado. Sendo assim, depois de apresentados estes dados, serão feitas algumas considerações sobre as implicações que o crescimento do aporte de recursos governamentais para as ONGs trazem para o ideal de autonomia destas entidades.

No que diz respeito à composição orçamentária das associadas à ABONG (considerando o total de filiadas em todo o país), a tabela 01 mostra uma tendência à diversificação das fontes de financiamento.

**TABELA 01** <sup>59</sup>

Fontes de financiamento das ONGs <sup>1</sup> (Associadas à ABONG)	1997	2000	
	%	N.º de respostas	%
Agências Internacionais de cooperação	81,11	154	78,57
Comercialização de produtos e venda de serviços	45,56	91	46,43
Órgãos governamentais federais	-	89	45,41
Outras fontes de financiamento	40,56	73	37,24
Empresas, fundações ou institutos empresariais brasileiros	22,22	64	32,65
Órgãos governamentais estaduais	47,78	64	32,65
Contribuições associativas	-	51	26,02
Órgãos governamentais municipais	-	44	22,45
Agências multilaterais e bilaterais	26,67	12	12,24
Doações individuais	-	24	12,24
NS / NR *	1,67	8	4,08

Base 196 para 2000. Base 180 para 1997. Respostas múltiplas. \*Não sabe / Não respondeu

<sup>1</sup> Tanto em 1998 quanto em 2001, a questão solicitava as fontes de financiamento em relação ao orçamento do ano anterior ao da aplicação da pesquisa. Por isso as colunas trazem como referência os anos de 1997 e 2000.

Com os dados apresentados nesta tabela, nota-se uma questão interessante no tocante à tendência em diversificar as fontes de financiamento. A questão refere-se ao crescimento – ao lado dos financiadores tradicionais – das doações individuais e das empresas e suas fundações e institutos como fonte de recursos para as ONGs.

Um estudo publicado recentemente pelo GIFE (Grupo de Institutos, Fundações e Empresas)<sup>60</sup>, apresenta um dado importante para a situação atual dos recursos utilizados pelas ONGs brasileiras. Trata-se do crescimento e da consolidação de entidades brasileiras (denominadas *grantmakers*) que trabalham exclusivamente no sentido de oferecer suporte financeiro para organizações que desenvolvem projetos sociais. Essas entidades atuam na

<sup>59</sup> Todas as tabelas apresentadas com dados referentes ao conjunto total de associadas à ABONG foram retiradas da publicação *ONGs no Brasil – Perfil e Catálogo das associadas à ABONG – 2002..*

<sup>60</sup> FALCONER, Andrés Pablo & VILELA, Roberto. *Recursos Privados para Fins Públicos: As grantmakers brasileiras*. São Paulo: Peirópolis: Grupo de Institutos, Fundações e Empresas – GIFE, 2001.

captação de recursos (a partir de diversos mecanismos e fontes, incluindo recursos oriundos do exterior) e no apoio às organizações da sociedade civil. Este estudo mostra que, dos recursos acessados por estas entidades dentro do próprio país, a maior parte (cerca de 65%) advém de contribuições de empresas (nacionais e internacionais). Estes mesmos 65% representam cerca de 44% do total de recursos (capitados dentro e fora do país) movimentados pelas *grantmakers* brasileiras.<sup>61</sup>

Voltando aos dados da Tabela 01, o aspecto mais significativo para os propósitos do presente estudo é o que mostra a quantidade de instituições apoiadas por recursos oriundos de fontes governamentais. Para complementar a análise sobre este dado, é importante recorrer às informações acerca do peso destas fontes para o total de recursos movimentados pelas ONGs. Essas informações estão sistematizadas na tabela 02.

**TABELA 02**

**Fontes de financiamento e sua proporção no orçamento total**

	Número de ONG*	% sobre orçamento total	
		2000	1993
Agências Internacionais de cooperação	116	50,61	75,9
Órgãos governamentais federais	63	7,50	-
Órgãos governamentais estaduais	38	5,93	3,2
Órgãos governamentais municipais	28	5,03	-
Empr., fund. Instit. Empresariais	43	4,19	1,8
Outras fontes de financiamento	52	3,99	5,0
Comercialização produtos e serviços	71	3,83	6,9
Agências multilaterais e bilaterais	17	2,40	7,0
Contribuições associativas	38	1,77	-
Valor não especificado por fonte		14,74	-
<b>Total</b>	-	100	100

Base 163 ONGs

\* Número de ONGs que especificaram valor de orçamento e percentual originado por fonte em 2000.

<sup>61</sup> Estes dados revelam como o tema das relações entre mercado e sociedade civil, ainda pouco explorado nos estudos acadêmicos no Brasil, vem ganhando importância recentemente. Aliás, este tema foi citado por mais de um dos representantes de ONGs abordados nas entrevistas como um fator extremamente relevante que precisa ainda vir a ser objeto de uma reflexão mais aprofundada por parte das próprias ONGs brasileiras.



A Tabela 02 revela um dado fundamental sobre as relações com o Estado e com a cooperação internacional. Ao mesmo tempo em que observa-se uma sensível redução no peso das agências internacionais de cooperação, que passa de 75,9% em 1993 para 50,61 em 2000, cresce o aporte de recursos governamentais nas três esferas (municipal, estadual e federal), que entre 1993 e 2000 passou de 3,2% para 18,46%. Ou seja, os governos, como fonte de recursos para as ONGs, deixa de ocupar o quinto lugar em 1993 para se constituir como a segunda fonte mais importante em 2000.

Quando analisamos separadamente do conjunto nacional das filiadas à ABONG, os dados referentes às ONGs com sede em Pernambuco se aproximam bastante da configuração orçamentária geral.

**TABELA 03**

<b>Fontes de financiamento das ONGs</b> (Associadas à ABONG com sede em PE)	<b>2000</b>	
	<b>N.º de respostas</b>	<b>%</b>
Agências Internacionais de cooperação	22	95,7
Órgãos governamentais federais	13	56,5
Órgãos governamentais estaduais	10	43,5
Órgãos governamentais municipais	06	26
Empresas, fundações ou institutos empresariais brasileiros	08	34,8
Outras fontes de financiamento	07	30,4
Comercialização de produtos e venda de serviços	12	52,2
Contribuições associativas	06	26
Agências multilaterais e bilaterais	05	21,7

Fonte de dados: ABONG - *ONGs no Brasil – Perfil e Catálogo das associadas à ABONG – 2002*.  
Base 23 ONGs.

Além da manutenção das agências internacionais de cooperação como principais financiadoras das ações das ONGs, o destaque na Tabela 03 fica por conta da quantidade de instituições que apontam como fonte de recursos órgãos governamentais. Não só é significativo o número de entidades financiadas pelo Estado, como é expressivo o peso que essas fontes representam no orçamento das instituições que acessam esses recursos.

**Tabela 04**

**Peso das fontes governamentais<sup>62</sup> no orçamento total**  
(Associadas à ABONG com sede em PE)

Percentual do orçamento total	N.º de ONGs*	%
Até 20%	5	21,7
De 21 a 40%	7	30,4
De 41 a 60%	1	4,3
Mais de 60%	2	8,7
NE <sup>1</sup>	2	8,7
NA <sup>2</sup>	6	26,1
<b>Total</b>	<b>23</b>	<b>100</b>

Fonte: ABONG *ONGs no Brasil – Perfil e Catálogo das associadas à ABONG – 2002.*

\* ONGs que em 2001 especificaram suas fontes de financiamento

<sup>1</sup> NE – Acessam fontes governamentais, mas não especificaram o peso no orçamento

<sup>2</sup> NA - Não acessam fontes governamentais

<sup>62</sup> Considerando os três níveis – municipal, estadual e federal.

De acordo com os dados apresentados acima, observa-se um crescimento significativo do Estado enquanto fonte importante de recursos para as ONGs. No entanto, como havia-se ressaltado no início desta seção, por trás da relação financiado/financiador se esconde uma série de aspectos que devem ser levados em consideração, principalmente quando se está focalizando as relações entre o Estado – neste caso, como ‘financiador’ – e as ONGs – como ‘financiadas’.

Com relação a este aspecto, inicialmente é importante fazer algumas considerações acerca das relações entre as ONGs e as agências de cooperação internacional.

Como vimos anteriormente, as ONGs brasileiras surgiram no âmbito de um sistema de cooperação internacional, que envolvia entidades financiadoras oriundas dos países desenvolvidos que davam sustentabilidade financeira às ações dos grupos no Brasil.

Alguns estudos têm apresentado uma tendência a supervalorizar o peso que as fontes de financiamento têm para a definição do perfil político-institucional das ONGs, confundindo ‘autonomia’ com ‘independência financeira’. O argumento normalmente apresentado nestes casos é o de que a questão da autonomia, reclamada pelas entidades da sociedade civil, na verdade constitui um ‘falso problema’, já que, de uma maneira ou de outra, as ONGs sempre dependeram de alguém que as financiasse. No entanto, ao observar a dinâmica estabelecida entre as ONGs e suas fontes de recursos, vemos que o financiamento das ações não implica necessariamente na determinação da agenda dessas entidades. O caso das relações com as agências internacionais de cooperação é um exemplo importante neste sentido, e pode servir aqui como um contraponto interessante para a análise das relações com o Estado.

Vimos no primeiro capítulo do trabalho, que a aproximação das ONGs com as agências internacionais implicou, inicialmente, na comunhão de determinados valores e de determinadas práticas. Vale lembrar que a própria denominação ‘ONG’ foi adotada a partir do contanto com os “parceiros internacionais”. E embora tenhamos ressaltado que a adoção do nome ‘ONG’ serviu não apenas para alcançar legitimidade junto aos financiadores externos, ganhando inclusive feições específicas em função do cenário político-social em que estavam inseridas as entidades brasileiras, é importante observar, ainda que brevemente, como se deu a relação financiador / financiado neste caso. Ou seja, como foi possível construir uma ideal de ‘autonomia’ já que ser financiado implicava em ter que assumir idéias e práticas de seus financiadores? De que maneira as ONGs brasileiras responderam às orientações normativas das agências de cooperação internacional? Ou, sendo um pouco mais específico, como se configurou esta relação em termos do papel do financiador na ‘definição’ da agenda das ONGs?

Como afirma Scherer-Warren (1995), no momento em que se inaugura esta relação (ONGs brasileiras / Agências de Cooperação), estas orientações normativas não se davam por mera imposição. Existiu um “*intercâmbio de influências mútuas na implementação dos projetos e nos seminários mais amplos de avaliação*” que contavam com a participação tanto das Agências quanto das ONGs. Desta forma é que as ONGs brasileiras puderam desenvolver “*um espaço de autonomia relativa, o qual pode ser compreendido a partir da sua trajetória histórica*”.<sup>63</sup> Ou seja, mesmo numa relação entre financiador / financiado, o perfil histórico que caracterizou os grupos da sociedade civil financiados pelas agências internacionais ajudou a definir um tipo de relacionamento em que foi possível construir a

---

<sup>63</sup> Op.cit. p. 171.

idéia de autonomia (ainda que ‘relativa’). Ou seja, dificilmente o mero fato de ser financiado implica num alinhamento automático com o agente financiador.

Alguns estudos têm tentado mostrar exatamente as tensões estabelecidas na relação entre a cooperação internacional e as ONGs brasileiras para enfatizar que a ‘autonomia’ é uma idéia que permanece em constante processo de construção<sup>64</sup>. O ideal de autodeterminação, presente na idéia de autonomia das ONGs, da defesa de um espaço onde se possa desenvolver as condições necessárias para agir de acordo com seus próprios interesses, crenças, objetivos, permanece como um valor a ser permanentemente perseguido, como um elemento que baliza as relações com os demais atores. Cabe ao observador perceber as dificuldades encontradas para a realização deste ideal, nas formas específicas de relacionamento com outros atores. Neste sentido é que a observação dos dados referentes às fontes de financiamento serve para identificar a existência de relações entre as ONGs e o Estado. No entanto, torna-se necessário observar os detalhes destas relações para poder identificar as implicações que uma aproximação com Estado traz para o ideal de autonomia das ONGs.

No tocante a uma aproximação das ONGs com os recursos dos órgãos governamentais, um primeiro ponto a se observar é o de que, este dado reflete não apenas uma mudança na atitude dos governos para com as entidades da sociedade civil – a qual já foi assinalada em seções anteriores -, mas também uma mudança na forma como as ONGs passam a encarar a questão do acesso aos fundos públicos. A própria ABONG procura justificar o número de entidades associadas que acessam os fundos públicos por “*um esforço dessas entidades por se fazerem mais visíveis para o governo e para a sociedade –*

---

<sup>64</sup> Ver Pereira e Lyra, 1998.

por meio da obtenção de registros e certificados”<sup>65</sup>. Este elemento é reforçado quando observa-se também as ações da própria entidade (ABONG) no sentido de incentivar suas associadas no acesso aos fundos públicos. Além de promover regularmente debates e seminários sobre temas relacionados com a natureza destes recursos, nos anos de 2000 e 2001 a ABONG editou o *Manual de Fundos Públicos*, contendo desde uma descrição detalhada dos recursos públicos disponíveis nas áreas ligadas ao trabalho das ONGs, até os procedimentos legais necessários para acessá-los.

A forma como a ABONG tem encarado esta questão está expresso nas colocações de Durão (1999)<sup>66</sup>: *“O fato de organizações não governamentais acessarem recursos públicos para desenvolver projetos de interesse da sociedade não as coloca na posição de ‘oficias’ ou ‘neogovernamentais’. Essa confusão decorre de um dos equívocos mais comuns que a ABONG vem apontando ao longo de sua existência: a confusão entre o público e o estatal. (...) Não há como duvidar de que todo e qualquer dispêndio de recursos públicos favorece direta ou indiretamente interesses privados. A primeira questão importante é saber se os favorece também ou exclusivamente. A segunda é saber que interesses privados são favorecidos. Num país como o nosso, nada mais justo do que políticas distributivas orientadas para favorecer segmentos excluídos e marginalizados da população. As políticas direcionadas para esses setores são sociais e públicas. (...) [Assim], A ABONG tomou uma posição clara de exigir o acesso aos fundos públicos por parte das organizações da sociedade civil, cuja finalidade é e deve ser pública, mas desde que*

---

<sup>65</sup> ABONG – *ONGs no Brasil – Perfil e Catálogo das Associadas à ABONG – 2002*. p.17.

<sup>66</sup> DURÃO, Jorge Eduardo S. *O impacto da reforma do Estado e a ação das ONGs*. Palestra apresentada no 19º Congresso das APAEs, em Belo Horizonte, julho de 1999. O conteúdo da palestra está disponível no site da ABONG - [www.abong.org.br](http://www.abong.org.br)

*assegurada, de maneira geral, as condições de publicidade e transparência para o acesso aos mesmos.”*

Se a ABONG expressa este entendimento acerca da utilização de fundos públicos, o mesmo não pode-se afirmar em relação ao entendimento que suas associadas possuem sobre a mesma questão. Durante a pesquisa, verificamos nitidamente que a questão da aproximação com o Estado não possui um único sentido para todas as entidades. Isto ficará evidente na seção seguinte, quando se irá abordar as diferenças de posicionamento expressas nos discursos das instituições. Apesar do discurso da ABONG, a diferença de posicionamentos entre as associadas indica que os impactos da aproximação com o Estado permanece como um dilema para o qual ainda não parece ter surgido uma saída consensual.

De uma maneira ou de outra, quando pensamos na trajetória de atores que se constituíram a partir de iniciativas expressamente ‘opostas’ ao Estado – como é o caso da maior parte<sup>67</sup> das ONGs investigadas na pesquisa -, algumas questões se impõem em relação aos dois setores – as ONGs e o Estado –, uma vez que a relação evolui de uma situação de ‘negação’ para uma ‘cooperação’ (muita embora esta ‘cooperação’ ainda esteja em construção), onde o Estado passa a chamar as ONGs a incorporarem-se ao esquema de políticas sociais.

Em primeiro lugar, deve-se questionar por que o Estado chama as ONGs?

Tem sido comum encontrar abordagens que explicam essa recorrência do Estado ao trabalho das ONGs como resultado de uma clara compreensão, por parte do primeiro, dos

---

<sup>67</sup> É importante afirmar que ‘uma’ entre as dez ONGs selecionadas na amostra foi escolhida por apresentar uma trajetória bastante peculiar. Trata-se da HABITEC, instituição surgida da experiência que seus fundadores adquiriram em um programa governamental. As nuances encontradas no discurso da HABITEC serviram como um contraponto interessante para analisar a diferença de posicionamento das outras ONGs.

benefícios e custos relacionados com o trabalho das ONGs. Ou seja, é a idéia de que por serem mais ‘eficientes’, as ONGs conseguem fazer ‘muito mais’ gastando ‘muito menos’.

No entanto, ao que tudo indica, mais do que o resultado de um claro reconhecimento da importância da ação das ONGs, a ‘necessidade’ parece ter sido o principal motivo para o início dessas experiências de cooperação, não apenas no Brasil, mas na maior parte dos países da América Latina. Como afirma Navarro (1999)<sup>68</sup>, as limitações administrativas e técnicas do aparelho de Estado dos países latino-americanos – guardadas as diferenças de grau de um país para outro -, aprofundadas pelos ajustes fiscais da década de 80, que aumentaram a escassez de fundos públicos, fizeram com que os governos recorressem às ONGs enquanto ‘parceiros estratégicos’ na ‘execução’ de políticas públicas para a manutenção (e/ou expansão) da cobertura de programas sociais. Ou seja, o Estado, a partir de graves limitações na sua estrutura de distribuição de benefícios sociais, passa a valer-se do trabalho de instituições com alcance próprios em alguns tipos de programas, criando formas de relação baseadas numa ‘execução delegada’ de programas, através das quais fundos públicos são transferidos para as ONGs, na intenção de que estas ‘implementem’ programas governamentais. Esta modalidade de relação tem ocupado espaço significativo na política social de muitos países da América Latina, o Brasil é um exemplo.

Em relações às ONGs, a pergunta seria: Por que elas aceitaram a cooperação com o Estado? Quando lembra-se que estas entidades surgiram a partir da construção de uma agenda de conteúdo político profundamente contestatório em relação ao Estado, percebe-se a relevância desta questão.

---

<sup>68</sup> NAVARRO, Juan Carlos. Op. cit.



Ressaltando que esta cooperação com o Estado não representa ainda uma realidade consolidada, com contornos claramente definidos, o que se observa é mais uma tendência do que propriamente uma relação já estabelecida, surgida tanto a partir de esforços deliberados do Estado brasileiro quanto a partir da oportunidade, percebida pelas ONGs, de expandir sua base de recursos e, conseqüentemente, sua escala de operação e alcançar o reconhecimento do próprio Estado. No entanto, como buscou-se enfatizar até aqui, este novo tipo de relacionamento com Estado apresenta uma série de tensões, entre as quais está a que se relaciona com uma certa incompatibilidade entre o papel de ‘executoras’ de programas governamentais e uma identidade política marcada pela defesa de um ideal de ‘autonomia’.

Assim, para finalizar, além do que já foi argumentado sobre a complementaridade entre as dimensões de ‘prestação de serviços’ e ‘controle social’ (na seção 3.1.), resta considerar ainda alguns aspectos das políticas sociais nos países da América Latina e no Brasil, para compreender a forma como as ONGs têm buscado se inserir nesta cooperação com o Estado.

Mais uma vez recorre-se a Navarro<sup>69</sup> para acentuar que, “*Aspectos tradicionais das políticas sociais na América Latina têm sido, por um lado, um grande desequilíbrio político quanto à base de sustentação das políticas sociais empreendidas pelo Estado, e, por outro, uma inserção estreitamente clientelista no funcionamento de cada um dos sistemas políticos [dos países] da região.*”

Por ‘desequilíbrio político’ “*deve-se entender a idéia de que as grandes desigualdades sociais que caracterizam a América Latina fizeram com que grandes maiorias com baixos salários ou socialmente excluídas careçam de voz e capacidade de*

*pressão para contribuir a dar forma à política social, enquanto outros grupos, às vezes também numerosos mas geralmente em níveis de renda relativamente mais altos (...) tenham em boa parte capturado o orçamento e os programas de intenção redistributiva.”*

Por ‘inserção clientelista’ “*deve-se entender a conexão direta e quase exclusiva que teve a política social com o funcionamento de redes de clientelismo político a serviço de partidos e movimentos de diferentes orientações, mas dispostos todos a reduzir a ação do Estado no social à relação do político que troca benefícios concretos – terra, tijolos, comida, habitação, dinheiro – por apoio político-eleitoral quando esta relação se deu em contextos democráticos.*”

Estas afirmações nos permitem ligar a análise sobre o trabalho das ONGs com os aspectos do processo de reconstrução da sociedade civil brasileira (seção 1.2.).

No que diz respeito a um ‘desequilíbrio político’ na formulação/implementação das políticas sociais, pode-se afirmar que a atuação das ONGs, priorizando exatamente os setores mais excluídos, fortalece a crítica contra esse desequilíbrio. Assim, mesmo que as ONGs não intentem necessariamente transformar-se em representantes políticos não-eleitos dos excluídos, o fato de derivarem suas ações do trabalho direto com estes contribui para uma inserção destes grupos no processo de tomada de decisões sobre as políticas sociais. Contribuem para dar voz justamente aqueles que deveriam sempre ter sido os principais beneficiários destas políticas.

Já no tocante à superação do aspecto clientelista que caracteriza o campo das políticas sociais no Brasil podemos perceber o trabalho das ONGs como esforço de superação deste fator. Uma vez que não agem segundo a lógica da luta pelo poder político,

---

<sup>69</sup> Idem. p. 95-96.

estes atores podem ajudar (e têm ajudado) a construir relações - com o público beneficiário das suas ações – diferentes daquelas pautadas no ‘toma lá dá cá’ da luta por apoio político. Ou seja, mesmo quando se trata da ‘execução’ de programas governamentais, as ações destas entidades, baseadas nas formas de contato que constituíram com seu público alvo ao longo de sua trajetória, introduzem novos padrões de relacionamento entre as políticas sociais do Estado e a população beneficiária destas políticas.

Desta maneira, com todos os ‘riscos’ que surgem em relações mais estreitas com o Estado - para a própria identidade político-institucional destas entidades - percebe-se que as ONGs têm buscado “negar” o papel de ‘agentes passivos’, buscando se inserir numa realidade de ‘cooperação’ com o Estado a partir da manutenção de sua ‘autonomia’. Uma autonomia, ao mesmo tempo, sócio, política e cultural, que reivindica a defesa de direitos políticos básicos, o que inclui direito à autodeterminação e associação, para a formação de grupos com propostas, orientações e identidades próprias e independentes. Esta ‘autonomia’ é defendida não apenas nas ações exercidas no sentido de aumentar sua capacidade de influência no campo da ‘formulação’ de políticas públicas, como também no próprio de trabalho de ‘implementação’ das políticas, onde o sentido atribuído a este trabalho (de prestação de serviços) aponta para um ideal de transformação social, mais do que um fim em si mesmo.

### **3.3. Variações no discurso das ONGs: cooperação com o Estado, autonomia e missão**

Nesta seção do trabalho busca-se apresentar fragmentos dos depoimentos colhidos com as entrevistas, na intenção de perceber como as questões discutidas até aqui estão presentes no discursos das ONGs. Importantes variações, encontradas nos diferentes discursos, são percebidas antes de tudo como resultado da diversidade de perfis institucionais, de trajetórias políticas, que marcam o posicionamento que estes atores assumem diante de questões polêmicas que surgem em suas relações atuais com o Estado.

A análise desses depoimentos revela mais uma série de elementos que não estiveram presentes ainda na argumentação, mas que serão tratados aqui como parte de uma nova realidade que se apresenta para as ONGs nos últimos anos.

Serão observadas algumas diferenças nas formas como as ONGs têm encarado uma relação de cooperação com o Estado. Os elementos contidos nesta discussão serão utilizados para perceber de forma mais detalhada o modo como as relações de cooperação levantam o problema da ‘autonomia’. Em seguida, para complementar a análise sobre as atuais relações com o Estado, serão feitas algumas considerações acerca da idéia de ‘missão’, enquanto elemento constitutivo da identidade das ONGs,

Um primeiro elemento surgido nas entrevistas, quando se levanta a questão da aproximação com a esfera estatal é o de uma crítica à forma como o Estado tem se desobrigado por áreas que fazem parte de “seu papel histórico”.

*“O Estado começa a se desresponsabilizar por algumas linhas de trabalho, por algumas temáticas, e começa toda uma organização de cooperação com as ONGs. É preciso ter muito cuidado, porque senão você acaba fazendo um trabalho do Estado, que se descompromete a nível político em nome de uma parceria.”* (Entrevista ETAPAS)

*“Eu vejo que para discutir isso, talvez precise se discutir qual o papel do Estado. E aí o projeto político que a gente vê hoje, tira do Estado a responsabilidade por algumas coisas essenciais, que eu entendo como responsabilidades do Estado. A área de educação, a área de segurança, a área de saúde. O Estado, cada vez mais, tende a sair destas áreas. Ao invés de ser um direito, passa a ser um serviço, e por ser serviço ele pode ser terceirizado. Acho que têm áreas essenciais, como essas três que eu citei, em que o Estado deve permanecer atuando de forma prioritária.”* (Entrevista CCLF)

Assim, a cooperação com o Estado é vista inicialmente como problemática, à medida que pode contribuir para a legitimação de um projeto político de retração da atividade estatal em áreas que continuam sendo de responsabilidade do Estado. No entanto, já neste primeiro aspecto do discurso sobre a cooperação com o Estado, percebe-se, em alguns casos, uma tendência a relativizar o papel do Estado nestas mesmas áreas.

*“Eu acho que a relação com o Estado deveria ser a de uma parceria plena. Como temos objetivos comuns, trabalhamos muitas vezes com o mesmo fim, social, o ideal é que fosse uma parceria plena, mas aí são muitas coisas que entram em questão. (...) Para uma instituição que está começando toda experiência é positiva. Até para a gente aprender tem*

*que quebrar a cabeça de vez em quando, e até para ir mais preparado, pensando diferente, para a próxima experiência.”* (Entrevista HABITEC)

É interessante perceber que, muitas vezes, diferenças de opinião acerca dos “riscos” das ‘parcerias’ com o Estado estão relacionadas com a própria trajetória político-profissional dos grupos que formaram as ONGs. O caso de uma instituição como a HABITEC, por exemplo, é bastante interessante. A HABITEC é uma instituição fundada na década de 90, por um grupo de pessoas que eram funcionários técnicos da área de urbanização (engenheiros, técnicos, urbanistas, arquitetos) de uma prefeitura, que trabalhavam desenvolvendo pesquisas sobre a utilização de novas tecnologias para a construção de habitações populares. Uma mudança de gestão na prefeitura fez com que o projeto perdesse apoio, e as pessoas envolvidas no trabalho decidissem fundar uma instituição que tivesse a capacidade de captar recursos para levar adiante a proposta que vinha sendo desenvolvida. *“A gente não tinha preconceito de onde vinha o apoio, podia ser do Estado, se o Estado tivesse interesse em investir.”* (idem)

Percebe-se que as peculiaridades presentes na trajetória de cada instituição estão refletidas na maneira como elas se posicionam em relação às questões abordadas nas entrevistas.

A importância das experiências vividas no passado, pelos grupos que constituíram as ONGs, para a definição das relações atuais, está presente no seguinte depoimento: *“As ONGs que nasceram de poucos anos pra cá, já nasceram sem essa culpa, não precisa resgatar Freud para poder perceber isso. Mas as ONGs com dez anos ou mais acompanharam todo o processo de redemocratização, tiveram o seu pensamento muitas*

*vezes até se confundido com o dos partidos, elas estão mais suscetíveis a essa crise de identidade em relação a esse debate do Estado.” (Entrevista FASE-NE)*

Com esses elementos, já se introduz a questão da cooperação ONG/Estado como um ‘problema’ para a identidade dos grupos. Ou seja, modificações na relação com o Estado aparecendo como um ‘risco’ de desagregação dos elementos que compõem uma identidade construída ao longo de vários anos de atuação. Ao tratarem desta questão, os depoimentos indicam um resgate da memória das relações que estes grupos construíram com outros atores sociais no passado, relações que contribuíram para configurar o seu perfil político-institucional.

*“Hoje eu vejo com um certo temor essa relação das ONGs com o Estado. Se antes eu não tinha muita opinião, porque a experiência era pouca, e a experiência é fundamental para você ter uma opinião, hoje eu vejo com um certo temor.” (Entrevista FASE-NE)*

*“A forma ideal de se pensar essa relação hoje é trabalhar na questão da autonomia. Na medida em que você tece toda essa coisa de parceria<sup>70</sup>, que é uma parceria com dois pesos e duas medidas, e que portanto a gente não considera que é parceria. A gente é meio arrastado, e acaba tendo até que ir, porque como eu falei, a gente tem a visão de que o dinheiro é público e está ali pra isso. Então, a nossa preocupação hoje nessa relação é: como a gente vai garantir a autonomia da ONG nesta coisa pontual de parceria? (...) Se*

---

<sup>70</sup> Na discussão em torno da cooperação com o Estado, os depoimentos recorrem sempre à idéia de ‘parceria’ devido aos debates que vinham sendo promovidos entre as associadas à ABONG sobre a chamada Lei das OSCIPs (Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público), a lei 9790, aprovada em março de 1999, que institui o ‘Termo de Parceria’, enquanto uma série de parâmetros adotados para qualificar as entidades que recebem verbas públicas para desenvolver projetos. A discussão das ONGs em torno da lei também é marcada por uma série de ambigüidades, as quais, por falta de espaço, não serão tratadas aqui. Ao mesmo tempo em que é vista como um instrumento válido para marcar diferenças importantes entre as entidades que compõem o campo das organizações ‘sem fins lucrativos’, a exigência de que as ONGs se incorporem nesta legislação por uma modificação na sua identidade jurídica (teriam que se transformar em OSCIPs) é vista com desconfiança.

*“você vive cheio de parcerias, parcerias estas que te garantem até uma funcionabilidade da máquina da ONG, você fica fragilizado, tua autonomia fica como que ‘quebrada’. Então eu acho que a gente tem que repensar a autonomia das ONGs frente a estas parcerias. Porque se você perde a sua identidade, uma identidade construída depois de tantos anos, se ela fica fragilizada, você corre o risco de perder quase tudo que você tem, que é exatamente a sua identidade.”* (Entrevista ETAPAS)

*“Isso é um perigo. Você enxergar no poder público um ‘porto de sobrevivência’, até uma possível substituição daquele recurso que você tinha, daquela instituição financeira externa [as agências de cooperação] que você tinha, você agora ver isso como a instância pública [o Estado]. Eu vejo que você pode perder seus traços de independência, de como você vinha atuando, como você pode não perder. Eu acho que o que vai lhe legitimar, que vai dar força política a você para que essa independência, o seu carisma, o carisma da ONG, não se perca é justamente a legitimidade que você vai gozar com seu público alvo. Eu acho que por aí (...) Se você não tiver bastante clareza e consciência do seu papel, você corre o risco de perder aquilo que você se propôs a alcançar no início.”* (Entrevista SCJP)

No entanto, se as relações de cooperação com o Estado representam uma ameaça a uma identidade político-institucional, ela também é vista como uma oportunidade de expandir a base de recursos e a abrangência da atuação das entidades, além de representar uma ‘democratização dos fundos públicos’. O discurso sobre a utilização de fundos públicos aponta geralmente para a idéia de que, por serem públicos, esses recursos podem e devem ser utilizados pelas ONGs na realização de atividades junto aos setores mais excluídos, reiterando o discurso da ABONG apresentado na seção anterior.



*“A gente tem hoje uma parceria forte, que ajudou muito a ETAPAS, em termos financeiros, e também para que a gente chegasse em outros municípios em que até então a gente não tinha chegado, que é o FAT (Fundo de Amparo ao Trabalhador). (...) Em hora nenhuma a gente acha que deve deixar esse recurso, pois é um recurso público, e como público ele é nosso também.”* (Entrevista ETAPAS)

*“A gente entende que esta é uma possibilidade de você captar cada vez mais recursos para as ONGs, que antes eram projetos financiados basicamente por agências internacionais. Esses recursos estão se tornando escassos.(...) Então essa parceria é importante, porque ela dá a oportunidade para que a instituição difunda o seu entendimento sobre aquela temática que ela desenvolve, sobre a importância do público se envolver com o tema. Pode possibilitar captação de recursos para a instituição, principalmente hoje, onde poucos projetos são financiados. Além da experiência que você ganha em manter uma convivência com o poder público. Por tudo isso a gente acha importante [a cooperação com o Estado].”* (Entrevista CENDHEC)

Desta forma, os discursos apontam que as novas formas de relacionamento com a esfera estatal representam, ao mesmo tempo, ‘riscos’ e ‘oportunidades’. Se por um lado pode significar uma ampliação de suas ações, também pode contribuir para um enfraquecimento de uma identidade político-institucional formada a partir de posição clara de oposição às ações do Estado. Então, seria o caso de questionar-se sobre como as ONGs têm respondido aos percalços surgidos de uma aproximação com os recursos estatais.

Antes de tudo, estas tensões estão presentes nos diferentes papéis que as ONGs exercem, ao mesmo tempo enquanto ‘executoras’ de programas governamentais e enquanto

atores que buscam influenciar na ‘formulação’ das políticas públicas. Este elemento é o aspecto mais visível dos ‘riscos’ desta nova maneira de se relacionar com o Estado.

*“Dentro do FAT, em hora nenhuma você é chamado para discutir a elaboração, a estrutura dessa cooperação. Você não constrói a parceria. Você é conveniado, é chamado, como numa espécie de um concurso, para ser o que eles chamam de ‘organização capacitadora’. Você é a organização executora de um projeto que foi planejado por eles. (...) A gente tem avaliado estas parcerias, e o que a gente tá tentando mudar é fazer com que, nesta parceria, as ONGs não entrem apenas como unidades executoras, que é como eles chamam. (...) A gente quer intervir dentro deste processo, numa discussão mais ampla na hora da elaboração do projeto.”* (Entrevista ETAPAS)

*“Temos que ter consciência que nós, ONGs, não somos Estado e, não necessariamente, a gente pode adquirir ou incorporar os interesses do Estado, que em muitas ocasiões, (...) não é o interesse público primário, ou seja, o interesse da sociedade. Então, a gente não pode se constituir num apêndice, num elemento complementar da atividade estatal. A gente não pode ser mais um órgão, moderno, atualizado, da administração indireta do Estado(...). A gente tem que ser inovador, ousado, propor coisas novas, soluções diferentes, com um custo menor. (...) A gente tem que ser um agente de transformação, de novas mentalidades, novas idéias, de novas práticas políticas.”* (Entrevista SCJP)

Estas tensões se expressam principalmente na incompatibilidade entre visões diferentes acerca do processo de inserção das ONGs no plano das políticas públicas. O Estado reconhece a sua incapacidade em responder adequadamente (seja em termos de

abrangência ou qualidade das ações) aos anseios apresentados pela população alvo das suas políticas. Ao mesmo tempo se difunde a idéia de que as ONGs conseguem ‘fazer bem’ a um ‘baixo custo’. O que resulta disto é que, de um lado, o Estado atribui um significado bastante pragmático à forma como as ONGs podem ser inseridas nas políticas públicas. Ou seja, pela ‘eficiência’, pela possibilidade de alcançar uma ‘resposta melhor’ a um custo ‘menor’. De outro lado, as ONGs tentam imprimir um sentido paradigmático às suas ações. Um significado no qual o fator custo/benefício é importante mais não o principal. Para as ONGs a questão fundamental passa a ser a de que é possível aplicar um sentido novo às políticas públicas. Assim, o ‘fazer’ próprio das ONGs, envolve uma maior eficiência na aplicação de recursos, mas não se restringe a isto, ele envolve um redimensionamento das relações entre as políticas públicas e o público beneficiário destas políticas. Sendo um pouco mais genérico, as ações destes atores buscam redefinir a qualidade das relações entre Estado e sociedade, na medida em que se tornem capazes fortalecer formas de relacionamento com a sociedade, diferentes dos ‘clientelismos’ próprios à tradição política em que se inserem. *“O problema é que, do ponto de vista da política pública, do Estado, as ONGs são estritamente provedoras de serviços sociais que recebem subsídios para a execução de programas estatais; obviamente, a maioria das ONGs não se vêem dessa maneira. As ONGs tendem a definir sua missão institucional (...) em termos de contribuições ao desenvolvimento social entendido de maneira ampla ou, em todo caso, bastante além da pura e simples prestação de serviços a populações carentes.”* (Navarro, 1999)<sup>71</sup>

---

<sup>71</sup> Op. cit. p. 99.

Com isso, passa-se a considerar o último elemento da análise sobre as relações entre as ONGs e o Estado, a ligação entre missão, identidade e autonomia. Alguns aspectos dessa relação já foram introduzidos.

A análise da missão institucional das ONGs é um outro caminho para se chegar às tensões que estão presentes na relação ONG/Estado.

Identificando a ‘missão’ enquanto elemento fundamental no processo de constituição da identidade política e institucional das ONGs, vemos que ela cristaliza muito dos elementos contidos no ideário destes atores, seus valores, suas utopias.

Observe-se as ‘missões’ de algumas ONGs abordadas na pesquisa:

ETAPAS – *“Contribuir para a construção de uma sociedade justa, democrática e para a melhoria da qualidade de vida urbana dos setores historicamente excluídos, através da defesa de direitos e fortalecimento da cidadania ativa.”*

CCLF - *“Criação e conquista de direitos e a radicalização da democracia da sociedade e do Estado brasileiro.”*

GAJOP - *“Contribuir para o fortalecimento do Estado e da sociedade, na perspectiva da vivência plena da cidadania e da indivisibilidade dos direitos humanos.”*

Antes de tudo, a ‘missão’ representa a construção do horizonte mais amplo de atuação das ONGs. Antes de tratar das possibilidades materiais de realização dos seus objetivos, a ‘missão’ reflete os compromissos éticos assumidos enquanto premissas de suas ações. Nos exemplos acima observa-se a expressão de valores como democracia, justiça, direitos humanos, cidadania.

Porém, muitas vezes as missões expressam panoramas não tão amplos, guardando uma relação mais direta com a área temática em que a atividade principal da ONG se concentra. As seguintes instituições representam exemplos interessantes neste sentido:

SCJP – *“Contribuir para a regularização fundiária urbana<sup>72</sup>, desenvolvendo ações de assessoria jurídica, organização e mobilização de demandas coletivas das populações de baixa renda e exercendo a co-gestão de políticas, com vistas à melhoria da qualidade de vida e ao exercício da cidadania.”*

CASA DE PASSAGEM – *“Promover os direitos de cidadania de crianças e adolescentes excluídos, apoiando-se no resgate de suas identidade, na sua inserção nas comunidades de origem e de iniciação ao trabalho, na passagem para a vida adulta.<sup>73</sup>”*

As instituições acima apresentadas expressam em suas missões institucionais aspectos do seu trabalho dentro de áreas temáticas específicas. No entanto, mesmo

---

<sup>72</sup> O SCJP é uma ONG que trabalha prioritariamente na área de legalização do uso do solo urbano e mobilização popular.

<sup>73</sup> A CASA DE PASSAGEM concentra suas atividades nas áreas de educação, saúde, trabalho e renda desenvolvidas no atendimento a crianças e adolescentes em situação de risco.

apresentando um conotação mais restrita, essas missões possuem um elemento em comum com aquelas que foram relacionadas anteriormente. Qual seja: as missões de todas as ONGs investigadas apontam sempre para um papel a ser cumprido num processo de transformações sociais e políticas a longo prazo.

Este fator está estreitamente ligado a um outro elemento já mencionado no capítulo II do trabalho, trata-se da característica destas instituições que faz com que, mesmo sendo pequenas, procuram pensar como se fossem grandes. Elas expressam claramente a idéia de que ações micro podem contribuir para transformações num nível macro.

Para finalizar, se a missão for pensada enquanto um elemento do conteúdo programático da ONG, elemento este que expressa valores e diretrizes éticas contidos na própria identidade destas instituições, ou seja, na própria forma como elas afirmam-se perante outros atores e como definem-se para os outros e para si mesmos, pode-se enfim, perceber como muitas vezes os impasses surgidos em novas relações - ou de transformações em relações já existentes - pode significar exatamente uma incompatibilidade entre os elementos que justificam a própria ação. Um descompasso entre as orientações normativas de atores que, ou possuem uma natureza distinta, ou sofrem mudanças nos conteúdos normativos que antes serviram como lastro da relação.

Para compreender melhor essas afirmações, mais uma vez utiliza-se a relação ONG/Cooperação Internacional como um contraponto para as atuais relações com o Estado.

Afirmou-se em algumas seções anteriores que as relações entre as ONGs e as agências internacionais de cooperação foram construídas sobre o compartilhamento de determinados valores e práticas. Como está presente em mais esse fragmento: “[A parceria com a Cooperação Internacional] *não é apenas o dinheiro que chega dentro da ONG, mas*

*ela significa, sobretudo, as mesmas linhas de trabalho. Então, a primeira coisa que você faz para conseguir entrar e ter acesso aos fundos da Cooperação Internacional é que sua missão e sua visão de mundo e de futuro seja compatível.”* (Entrevista ETAPAS)

No entanto, percebe-se atualmente que, ao lado de uma diminuição dos recursos disponibilizados pelas agências internacionais de cooperação, estas entidades têm modificado a forma de monitoramento dos recursos aplicados, a partir de mudanças nos próprios critérios de avaliação do trabalho das ‘parceiras locais’. Cada vez mais a avaliação tem se pautado em critérios de ‘resultados’, ‘eficácia’, ‘avaliação de impacto’, etc.

A partir dessas transformações ocorridas com o ‘parceiro externo’, transformam-se também as bases de sustentação da relação. Neste momento surgem tensões entre exigências que se baseiam em princípios estranhos à relação historicamente constituída e, conseqüentemente, uma identidade que também foi construída sobre os pressupostos desta relação. No momento em que os antigos parceiros passam a exigir uma resposta mais imediata, segundo uma visão mais prático-instrumental da relação, se estabelece uma tensão com aquele ideal de ‘transformações sociais a longo prazo’ que continua a fazer parte da identidade das ONGs brasileiras.

Embora os problemas da inauguração de relações com o Estado dêem-se exatamente numa direção oposta – já que trata-se da tentativa de construção de uma relação que é nova, e não uma mudança numa já constituída – pode-se compreendê-los seguindo as pistas do caso com a cooperação internacional.

Mesmo não se tratando de uma transformação dos princípios que regem as ações do próprio Estado, a mudança de atitude deste em relação às ONGs, coloca para estas entidades um problema de incompatibilidade entre formas distintas de justificar e legitimar

as ações. Já que o problema das atuais relações com o Estado se expressa mais claramente no campo da ‘prestação de serviços’ – onde as ONGs atuam como implementadoras dos programas governamentais – considere-se novamente o tema.

Durante o desenvolvimento da argumentação colocou-se que as tensões surgidas da relação Estado(financiador) / ONG (financiado) se expressam principalmente por uma distância entre um papel aparentemente passivo de ‘executoras’ de programas governamentais e um almejado papel propositivo de ‘formuladoras’ de políticas. Este mesmo dilema pode ser expresso em termos de uma incompatibilidade entre princípios distintos sobre os quais se baseia a ação. Inseridos no jogo da luta pelo poder, os agentes estatais tendem a agir segundo uma lógica estratégica, em que a razão de ser de suas ações é a conquista do apoio político. Esta mesma lógica, ajuda a construir um modelo de relação entre o Estado e a sociedade, em que perde-se de vista a capacidade dos atores sociais de questionarem as bases dessa relação. Por outro lado, as ONGs constituíram-se enquanto atores sócio-políticos justamente sobre um questionamento aberto a respeito dos fundamentos dessa relação e buscaram transformá-la. Ao atuarem na execução das políticas determinadas pelo Estado, as ONGs defrontam-se com o problema de poder estar ajudando a fortalecer um tipo de relação à qual elas sempre se opuseram, ou de estar ajudando a transformar essa relação a partir de uma maneira própria de relacionar-se com o seu público alvo. Esta forma de se relacionar se baseia em características próprias de suas ações – direcionadas aqueles que são os beneficiários tanto da ação do Estado quanto das ONGs – que não tem como fim a conquista do poder político, e sim a conquista da legitimidade destas mesmas ações, cuja única forma de alcançar é a defesa de seu caráter público e transparente.



## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na intenção de perceber as tensões surgidas nas atuais formas de relacionamento entre as ONGs (que desenvolvem atividades em Pernambuco) e o Estado, inicialmente buscou-se levantar alguns aspectos que estão presentes em uma vertente teórica contemporânea que defende a reconstrução do conceito clássico de sociedade civil, a partir da incorporação de elementos presentes na história recente dos movimentos sociais, como forma de possibilitar a análise sobre as sociedades contemporâneas.

Com isso buscou-se perceber o surgimento das ONGs como parte de um processo recente de reconstrução da sociedade civil no Brasil, no âmbito da emergência de novos atores sociais no cenário político e social brasileiro, que coincide com o aparecimento dos movimentos sociais das décadas de 70 e 80. A emergência desses novos atores foi vista em relação aos aspectos de inovação e permanência que marcaram o processo ‘modernização’ do Brasil, iniciado antes deste período, mas que aprofundou alguns de seus aspectos principais durante a vigência do regime autoritário. Viu-se que este processo visava a inserção do Brasil na modernidade a partir de um projeto político que pressupunha a constituição de atores sociais enquanto membros de uma sociedade de consumo. Percebeu-se que a forma peculiar como se deu o processo de inserção do país na modernidade incluiu a incorporação de uma institucionalidade moderna ao lado da permanência de práticas políticas tradicionais. Esta ambigüidade do processo de modernização da sociedade brasileira refletiu-se na incapacidade das instituições modernas de reproduzirem aqui o

sentido que a sua existência pressupunha. Em comum com outros países da América Latina, a constituição de uma ‘modernidade conservadora’ no Brasil se reflete principalmente na ‘inefetividade do direito’, apesar da incorporação de uma estrutura legal moderna. Ao mesmo tempo em que buscaram inserir o país na modernidade, a partir da importação de modelos institucionais – com todos os problemas que acompanharam estas tentativas de imitação institucional na América Latina ao longo da história - as elites brasileiras revelaram uma incapacidade em renovar suas práticas políticas.

A partir da leitura de autores que buscaram analisar o processo de redemocratização da sociedade brasileira, argumentou-se que a emergência de novos atores sociais, que reivindicavam (e reivindicam) o fortalecimento da sociedade civil, se deu em resposta a esse projeto de inserção na modernidade pela via da imitação institucional.

O aparecimento das chamadas Organizações Não Governamentais (ONGs) no cenário político brasileiro, principalmente durante a década de 80, levanta a questão da identidade dos grupos que compõem a sociedade civil no Brasil.

Surgidas no âmbito de um sistema internacional de cooperação para o desenvolvimento, as ONGs fundam-se e consolidam sua linha de atuação como grupos de apoio aos movimentos populares, ou grupos que desenvolviam ações junto à população carente, a partir de esforços em aliviar as injustiças de um sistema de governo autoritário. As características do contexto político e social em que estas entidades surgem ajudam a construir uma identidade fortemente marcada por uma oposição ao Estado. Isto resulta num bloqueio das relações entre os dois setores, as ONGs e o Estado. Neste sentido, o ideal de autonomia, também reclamado pelos movimentos sociais dos quais originaram-se as ONGs brasileiras, implicava não apenas em ser ‘financeiramente independente’ do Estado, - posição alcançada devido ao apoio das agências internacionais de financiamento - mas

principalmente em ‘opor-se’ à ordem política vigente. Este ideal incluía a defesa de direitos políticos, de um espaço que permitisse a construção de novas formas de solidariedade e identidades, ‘próprias’, ‘independentes’. Em relação ao Estado, o principal desafio para estes novos atores passou a ser o da utilização dos mecanismos disponíveis em um estado de direito, formalmente constituído no Brasil, buscando a superação de particularismos políticos como caminho para alcançar a institucionalização dos interesses da sociedade civil que encontram-se sub-representados na estrutura política.

A partir do início da década de 90, o campo das ONGs passa por intensas transformações. Por um lado, a própria cooperação internacional se reestrutura, o que implica numa redução dos recursos disponibilizados para os países da América Latina, ao mesmo em que as ‘agências’ passam adotar novos critérios para o monitoramento dos recursos disponibilizados para os seus ‘parceiros brasileiros’.

Por outro lado, o Estado começa a adotar uma série de medidas que apontam para uma inserção das ONGs enquanto ‘parceiras estratégicas’ na implementação de políticas sociais. Ao mesmo tempo, as ONGs passam a recorrer aos fundos públicos como forma de expandir sua base de recursos e a abrangência de suas ações. No entanto, a entrada nesses processos de cooperação não se dá de forma fácil e imediata. Permanece como uma relação ainda em construção, que apresenta ‘riscos’ para a própria identidade político-institucional destes grupos.

Os dilemas presentes nesta relação foram observados a partir dos depoimentos colhidos nas entrevistas realizadas com representantes das ONGs Pernambucanas com sede em Recife.

Os depoimentos tanto revelam uma preocupação das ONGs em manter uma identidade consolidada por anos de atuação, o que inclui a defesa de um ideal de

autonomia, quanto uma oportunidade de ‘democratizar’ o acesso aos fundos públicos. A utilização dos recursos oriundos de fontes governamentais brasileiras é justificada (ou defendida) pelas ONGs a partir da ênfase dada à natureza pública de suas ações. Neste sentido, a legitimidade da utilização destes recursos se dá justamente pelo foco da ação das ONGs, que sempre foi o de uma transformação nos aspectos negativos da realidade social, em defesa dos setores mais excluídos da sociedade.

Por fim, percebe-se que as principais tensões presentes nas relações de cooperação entre as ONGs e o Estado se dão em função da maneira distinta como esses atores lidam com as políticas públicas e com os beneficiários destas políticas. O Estado agindo em função da busca pelo poder, vê nas políticas públicas uma forma de alcançar (ou manter) apoio político. As ONGs agindo na intenção de contribuir para o fortalecimento da própria sociedade civil, buscam a legitimidade para suas ações no esforço em continuar mantendo o foco na defesa dos direitos dos setores menos favorecidos. A partir da forma própria como historicamente construíram o relacionamento com o seu público alvo (que é o mesmo público a quem se destinam as políticas sociais), as ONGs, na execução de programas governamentais, imprimem sua marca a esses programas, ajudando inclusive a introduzir novos padrões de relacionamento entre a população e o poder público. E percebem que único caminho possível para a manutenção de sua identidade política e da legitimidade de sua atuação é o da ênfase no caráter público e transparente de suas ações.

## BIBLIOGRAFIA

- ARATO, A. & COHEN, J. “*Sociedade Civil e Teoria Social.*” In: AVRITZER, Leonardo(org.) *Sociedade civil e democratização.* Belo Horizonte, Del Rey, 1994.
- ARMANI, Domingos. *Breve Mapa do Contexto das ONGs Brasileiras.* 1999. Artigo acessado através do site da ABONG – Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais. <http://www.abong.org.br>.
- AVRITZER, Leonardo. *Além da Dicotomia Estado-mercado.* In: Sociedade civil e democratização. Belo Horizonte, Del Rey, 1994.
- \_\_\_\_\_. *Modelos de sociedade civil.* In: Sociedade civil e democratização. Belo Horizonte, Del Rey, 1994.
- BARRETO, Maria Inês. “*As organizações sociais na reforma do Estado brasileiro*”. In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser & GRAU, Nuria Cunill. *O Público Não-Estatal na Reforma do Estado.* Rio de Janeiro, FGV, 1999. p.107-150.
- BOBBIO, Norberto. et al. *Dicionário de Política.* Brasília: Edunb, vol. 2, 1992.
- BORJA, Jordi. et al. *Descentralizacion Del Estado: movimiento social y gestion local.* Barcelona: ICI/FLACSO/CLACSO, 1986.
- CARNOY, Martin. *Estado e Teoria Política.* Campinas, SP. Papirus, 1988.
- CASTELLS, Manuel. *Hacia el Estado Red? Globalizacion economica e instituciones politicas en la era de la informacion.* In: Anais on-line do Seminário Sociedade e Reforma do Estado. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado – Mare. São Paulo, março 1998.
- COSTA, Sérgio. *Esfera Pública, Redescoberta da Sociedade Civil e Movimentos Sociais no Brasil: Uma abordagem tentativa.* Novos Estudos. São Paulo (38), 1994.
- DE FRANCO, Augusto. *A Reforma do Estado e o Terceiro Setor: Cinco perguntas preliminares, uma pergunta fundamental e uma nota.* In: Anais on-line do Seminário Sociedade e Reforma do Estado. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado – Mare. São Paulo, março 1998.
- DULANY, Peggy. *A Experiência do Terceiro Setor nos Estados Unidos: revisão, cooperação e tensões.* In: PEREIRA, L. C. at. al. *Sociedade e Estado em Transformação.* São Paulo: Editora da UNESP; Brasília: ENAP, 1999. p. 419-431.

DUPAS, Gilberto. *A Lógica Econômica global e a revisão do welfare state: A urgência de um novo pacto*. In: Anais on-line do Seminário Sociedade e Reforma do Estado. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado – Mare. São Paulo, março 1998.

ETAPAS – Equipe Técnica de Assessoria, Pesquisa e Ação Social. *ONGs e Poder Local*. Recife, ETAPAS. 1993.

FERNANDES, R. C. & CARNEIRO, L. P. *Las ONGs en los años noventa: Una perspectiva*. Rio de Janeiro: ISER, 1992.

FERNANDES, R. C. *Privado porém público: O Terceiro Setor na América Latina*. Rio de Janeiro, Relume-dumará, 1994.

\_\_\_\_\_. *O que é o Terceiro Setor?* In: IOSCHPE, Evelyn Berg (org.) 3º Setor: Desenvolvimento Social Sustentado. São Paulo, Paz e Terra, 1997.

FALCONER, Andrés Pablo & VILELA, Roberto. *Recursos privados para fins públicos: As grantmakers brasileiras*. São Paulo: Peirópolis: GIFE – Grupo de Institutos Fundações e Empresas, 2001

FISCHER, Rosa Maria & FALCONER, Andrés Pablo. *Desafios da Parceria Governo Terceiro Setor*. UFRJ. Rio de Janeiro, 1998. Artigo selecionado para apresentação no Primeiro Encontro da Rede de Pesquisas sobre o Terceiro Setor na América Latina e Caribe – ISTR.

Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e Desenvolvimento. *Brasil Século XXI: Os Caminhos da Sustentabilidade Cinco Anos depois da Rio-92*. Jean Pierre Leroy, Katia Drager Maia, Roberto Pereira Guimarães, - (org.) Rio de Janeiro, FASE, 1997, 504p.

GOHN, Maria da Glória. *Teorias dos Movimentos Sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos*. São Paulo: Loyola, 1997.

\_\_\_\_\_. *Os sem-terra, ONGs e cidadania: a sociedade civil brasileira na era da globalização*. São Paulo, Cortez, 1997.

HABERMAS, Jürgen. *Mudança estrutural da esfera pública*. Rio de Janeiro: Tempo Universitário, 1984.

\_\_\_\_\_ *A Nova Intransparência: a crise do Estado de bem-estar social e o esgotamento das energias utópicas*. Novos Estudos CEBRAP, São Paulo: n.18, p.103-114, set., 1987.

\_\_\_\_\_ *Soberania Popular como Procedimento: um conceito normativo de espaço público*. Novos Estudos CEBRAP, São Paulo: n.26, p.100-113, set., 1987.

HALL, Peter Dobkin. *A Historical Overview of the Private Nonprofit Sector*. In POWELL, Walter (org.) *The Nonprofit Sector: A research handbook*. New Haven: Yale University Press, 1987. p. 3-26.

HANSMANN, Henry. *Economic Theories of Nonprofit Organization..* In POWELL, Walter (org.) *The Nonprofit Sector: A research handbook*. New Haven: Yale University Press, 1987. p. 27-43.

JENCKS, Christopher. *Who Gives What? .* In POWELL, Walter (org.) *The Nonprofit Sector: A research handbook*. New Haven: Yale University Press, 1987. P. 321-330.

KANTER, Rosabeth M. & SUMMERS, David V. *Doing Well while Doing Good: Dilemmas of Performance Measurement in Nonprofit Organizations and the Need for a Multiple-Constituency Approach*. In POWELL, Walter (org.) *The Nonprofit Sector: A research handbook*. New Haven: Yale University Press, 1987. p. 154-166.

KRISCHKE, Paulo J. “*Atores Sociais e consolidação democrática na América Latina: estratégias, identidades e cultura cívica*”. In. VIOLA, Eduardo J. et. al. *Meio Ambiente, Desenvolvimento e Cidadania: desafios para as Ciências Sociais*. São Paulo: Cortez, 1995.

LANDIM, Leilah. *Sem fins lucrativos. As organizações não-governamentais no Brasil*. Rio de Janeiro, ISER, 1988.

\_\_\_\_\_ *Para além do mercado e do Estado? Filantropia e Cidadania no Brasil*. Rio de Janeiro, ISER, 1993.

- MOURA, Alexandrina Sobreira. *As organizações não-governamentais no Brasil: uma instância emergente de poder – o caso da Região Metropolitana do Recife*. Recife: Fundação Joaquim Nabuco / CNPq, 1992.
- NAVARRO, Juan Carlos. “*As ONGs e a prestação de serviços sociais na América Latina: o aprendizado começou*”. In. PEREIRA, Luiz Carlos Bresser & GRAU, Nuria Cunill. *O Público Não-Estatal na Reforma do Estado*. Rio de Janeiro, FGV, 1999. p.87-106.
- NAVARRO, Zander. “*Democracia e controle social de fundos públicos: o caso do ‘orçamento participativo’ de Porto Alegre (Brasil)*”. In. PEREIRA, Luiz Carlos Bresser & GRAU, Nuria Cunill. *O Público Não-Estatal na Reforma do Estado*. Rio de Janeiro, FGV, 1999. p.293-334.
- NEDER, Ricardo Toledo. *Figuras do Espaço Público Contemporâneo: Associações Cívicas, Fundações e ONGs no Brasil*. Revista Primeira Versão, Campinas, n.70, IFCH/UNICAMP, maio de 1997.
- 
- As ONGs na Reconstrução da Sociedade Civil no Brasil*. In: Anais on-line do Seminário Sociedade e Reforma do Estado. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado – Mare. São Paulo, março 1998.
- O’DONNELL, G. & SCHMITTER, P. *Transitions from Authoritarian Rule*, Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1986.
- OLIVEIRA, Anna Cynthia. *Terceiro Setor: uma agenda para a reforma do marco legal*. Série Marco Legal / Terceiro Setor. Governo Federal / Programa Comunidade Solidária, 1997.
- ORTIZ, Renato. “*A construção de uma nova cultura política*”. In. Fórum Nacional de Participação Popular nas Administrações Municipais, São Paulo, n. 1, Instituto PÓLIS/Instituto CAJAMAR/IBASE/FASE, 1995.
- PEREIRA e LYRA, Carla Elizabeth. *O Discurso da Autonomia na Cooperação Não-Governamental para o Desenvolvimento: a OXFAM e as ONGs da RMR*. Recife, UFPE. 1998. (Dissertação) Mestrado em Ciência Política.
- POWELL, Walter. & FRIEDKIN, Rebecca. *Organizational Change in Nonprofit Organizations*. . In: *The Nonprofit Sector: A research handbook*. New Haven: Yale University Press, 1987. p. 180-192.



RIFKIN, Jeremy. *Identidade e natureza do Terceiro Setor*. In: IOSCHPE, Evelyn Berg (org.) 3º Setor: Desenvolvimento Social Sustentado. São Paulo, Paz e Terra, 1997.

RIVERA, Alberto J. Olvera. *A sociedade civil no México: a realidade, o projeto e o mito*. In: AVRITZER, Leonardo(org.) *Sociedade civil e democratização*. Belo Horizonte, Del Rey, 1994.

\_\_\_\_\_. *Problemas conceptuales en el estudio de las organizaciones civiles: de la Sociedad Civil al Tercer Setor*. Trabalho apresentado no Primeiro Encontro da Rede de Pesquisas sobre o Terceiro Setor na América Latina e Caribe, em abril de 1998.

SADER, Eder. *Quando Novos Personagens entram em Cena: Experiências e lutas dos trabalhadores da grande São Paulo – 1970-1980*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

SALAMON, Lester M. *Estratégias para o fortalecimento do Terceiro Setor*. In: IOSCHPE, Evelyn Berg (org.) 3º Setor: Desenvolvimento Social Sustentado. São Paulo, Paz e Terra, 1997.

\_\_\_\_\_. *Partners in Public Service: The scope and theory of Government-Nonprofit Relations*. In POWELL, Walter (org.) *The Nonprofit Sector: A research handbook*. New Haven: Yale University Press, 1987. p. 99-138.

SCHERER-WARREN, Ilse. *Redes de Movimentos Sociais*. São Paulo: Loyola, 1993.

\_\_\_\_\_. *ONGs na América Latina: trajetória e perfil*. In. VIOLA, Eduardo J. et. al. *Meio Ambiente, Desenvolvimento e Cidadania: desafios para as Ciências Sociais*. São Paulo: Cortez, 1995.

\_\_\_\_\_. *Cidadania Sem Fronteiras: ações coletivas na era da globalização*. São Paulo: Hucitec, 1999.

SKINNER, Q. *On justice, the common good and the priority of liberty*. In: MOUFFE, C. (ed.) *Dimensions of radical democracy*. London, Verso, 1992.

SOARES, José Arlindo. *Os Desafios da Gestão Local Democrática*. Recife: Centro Josué de Castro de Estudos e Pesquisas, 1997.

SOUSA SANTOS, Boaventura de. *A Reinvenção Solidária e Participativa do Estado*. In: Anais on-line do Seminário Sociedade e Reforma do Estado. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado – Mare. São Paulo, março 1998.

---

*O Direito e a Comunidade: As Transformações Recentes na Natureza do Poder do Estado no Capitalismo Avançado*. In: SOARES, Ricardo Prata. et al. Estado, participação política e democracia. Ciências Sociais hoje. Brasília: CNPq/ ANPOCS, 1985. p. 78-103.

SOUTO-MAIOR FONTES, Breno Augusto. *Capital Social e Terceiro Setor: sobre a estruturação das redes sociais em associações voluntárias*. Recife: UFPE, 1999, mimeo.

STEPAN, A. *Rethinking Military Politics*. Princeton: Princeton University Press, 1988.

TENÓRIO, Fernando G.(org.) *Gestão de ONGs: Principais Funções Gerenciais*. 2.ed. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1997.

THOMPSON, Andrés A. *Do compromisso à eficiência? Os caminhos do Terceiro setor na América Latina*. In: IOSCHPE, Evelyn Berg (org.) 3º Setor: Desenvolvimento Social Sustentado. São Paulo, Paz e Terra, 1997.

TORO, José Bernardo. *O papel do Terceiro Setor em sociedades de baixa participação* (Quatro teses para discussão). In: IOSCHPE, Evelyn Berg (org.) 3º Setor: Desenvolvimento Social Sustentado. São Paulo, Paz e Terra, 1997.

URREJOLA, Sebastián. *Políticas sociais e justiça comunitária: ações de interesse público a partir da sociedade civil no Chile*. In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser & GRAU, Nuria Cunill. O Público Não-Estatal na Reforma do Estado. Rio de Janeiro, FGV, 1999. p.191-209.

VELÁSQUEZ, Fabio E. *A observadoria cidadã na Colômbia: em busca de novas relações entre o Estado e a sociedade civil*. In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser & GRAU, Nuria Cunill. O Público Não-Estatal na Reforma do Estado. Rio de Janeiro, FGV, 1999.p. 257-292.

VIEIRA, Liszt. *Cidadania e controle social*. In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser & GRAU, Nuria Cunill. O Público Não-Estatal na Reforma do Estado. Rio de Janeiro, FGV, 1999. p. 213-256.

VIOLA, Eduardo J. et. al. *Meio Ambiente, Desenvolvimento e Cidadania: desafios para as Ciências Sociais*. São Paulo: Cortez, 1995.

WEFFORT, Francisco. *Por que democracia?* Brasiliense, 1984.

ZILOCCHI, Gustavo. *Autogestão social de obras e serviços públicos locais: o 'público não estatal' a partir de um estudo de caso na cidade de Córdoba, Argentina*. In. PEREIRA, Luiz Carlos Bresser & GRAU, Nuria Cunill. *O Público Não-Estatal na Reforma do Estado*. Rio de Janeiro, FGV, 1999. p. 151-190.

# **ANEXOS**

## ANEXO I

### PERFIL DAS ONGs DA AMOSTRA<sup>74</sup>

**1.1. Nome:** CENDHEC – Centro Dom Helder Câmara de Estudos e Ação Social

**Ano de Fundação:** 1989

**Origem:** A aposentadoria de Dom Helder Câmara, da Arquidiocese de Olinda e Recife, e a mudança no trato da questão social da Comissão de Justiça e Paz fizeram com que pessoas ligadas ao Dom Helder desejassem criar uma instituição não ligada à igreja e que desse continuidade ao trabalho e princípios de D. Helder no campo social.

**Âmbito de atuação:** Estadual

**Regiões de atuação:** Nordeste

**Fontes de Recursos:** Agências internacionais de cooperação: 65,95%

Empresas, fundações e institutos: 5,06%

Comercialização de produtos e venda de serviços: 1,53%

Órgãos governamentais estaduais: 7,06%

Órgãos governamentais municipais: 14,49%

Outras fontes de financiamento: 5,91%

**Beneficiários principais:** Crianças e adolescentes

Organizações populares/ movimentos sociais

Moradores de áreas de ocupação

**Áreas temáticas:** Questões urbanas

Justiça e promoção de direitos

Assistência social

**1.2. Nome:** CASA DE PASSAGEM – Centro Brasileiro da Criança e do Adolescente

**Ano de Fundação:** 1990

**Origem:** De início, seu foco de atuação estava orientado para as meninas de rua. Logo, obteve reconhecimento pelo seu pioneirismo, visto que, além de denúncia, pôs em curso um processo operativo permanente de apoio à menina em situação de extremo abandono e grave risco social, quando as iniciativas da sociedade civil concentravam-se, quase exclusivamente, nos meninos.

---

<sup>74</sup> Fonte: Entrevistas e ABONG, 2002.

**Âmbito de atuação:** Municipal

**Regiões de atuação:** Nordeste

**Fontes de Recursos:** Agências internacionais de cooperação: 57%

Órgãos governamentais federais: 16%

Órgãos governamentais estaduais: 10%

Órgãos governamentais municipais: 5%

Outras fontes de financiamento: 12%

**Beneficiários principais:** Crianças e adolescentes

Mulheres

Moradores de áreas de ocupação

**Áreas temáticas:** Educação

Saúde

Organização popular/participação popular

Trabalho e renda

**1.3. Nome:** CCLF – Centro de Cultura Professor Luiz Freire

**Ano de Fundação:** 1972

**Origem:** O CCLF surgiu de uma iniciativa do ex-senador Marcos Freire, que doou aos grupos culturais de Olinda a casa onde até hoje funciona o CCLF. O nome foi uma homenagem ao Prof. Luiz Freire, físico, matemático e educador pernambucano, pai do ex-senador. Inicialmente, o CCLF funcionou como uma instituição guarda-chuva, abrigando diversos grupos que tinham em comum a resistência à ditadura militar e o trabalho artístico e cultural. A partir do apoio de entidades da cooperação internacional, o CCLF passou a criar uma estrutura organizacional mais sólida e desenvolver projetos temáticos, sempre voltado para a defesa dos direitos, com ênfase na comunicação, educação e depois desenvolvimento local.

**Âmbito de atuação:** Nacional

**Regiões de atuação:** Nordeste

**Fontes de Recursos:** Agências internacionais de cooperação

Empresas, fundações ou institutos empresariais brasileiros

**Beneficiários principais:** Organizações populares / movimentos sociais

Povos indígenas

População em geral

**Áreas temáticas:** Educação

Comunicação

Fortalecimento de outras ONGs / movimentos populares

**1.4. Nome:** ETAPAS – Equipe Técnica de Assessoria, Pesquisa e Ação Social

**Ano de Fundação:** 1982

**Origem:** A ETAPAS surgiu de um trabalho de organização popular realizado numa comunidade de baixa renda, apoiado por uma entidade da Cooperação Internacional. Posteriormente, esse trabalho passou a ser desenvolvido na arquidiocese de Olinda e Recife, tendo Dom Helder Câmara como arcebispo. A partir daí mudanças conjunturais e políticas, ocorridas no país, favoreceram a criação de uma entidade com identidade própria e características definidas.

**Âmbito de atuação:** Estadual

**Regiões de atuação:** Nordeste

**Fontes de Recursos:** Agências internacionais de cooperação: 64,17%

Empresas, fundações ou institutos empresariais brasileiros: 17,53%

Órgãos governamentais federais: 18,3%

**Beneficiários principais:** Organizações populares / movimentos sociais

Moradores de áreas de ocupação

Identidade própria e características

População em geral

**Áreas temáticas:** Organização popular / participação popular

Questões urbanas

Fortalecimento de outras ONGs / movimentos populares

**1.5. Nome:** GAJOP – Gabinete de Assessoria Jurídica às Organizações Populares

**Ano de Fundação:** 1981

**Origem:** A vontade de um grupo de advogados de trabalhar com grupos populares, por meio do assessoramento jurídico, contribuindo para a efetivação do direito à segurança e à justiça.

**Âmbito de atuação:** Nacional

**Regiões de atuação:** Norte

Nordeste

Centro Oeste

Sudeste

**Fontes de Recursos:** Agências internacionais de cooperação: 20%

Órgãos governamentais federais: 60%

Órgãos governamentais estaduais: 20%

**Beneficiários principais:** Organizações populares / movimentos sociais

População em geral

Policiais civis e militares

**Áreas temáticas:** Educação

Segurança pública

Justiça e promoção de direitos

**1.6. Nome:** SCJP – Serviço Comunitário de Justiça e Paz

**Ano de Fundação:** 1990

**Origem:** A partir da demissão dos técnicos e fechamento da Comissão de Justiça e Paz da Arquidiocese de Olinda e Recife, foi criado legalmente o SCJP para dar continuidade à linha política de atuação da antiga CJP, notadamente na defesa dos moradores de ocupações com conflito fundiário urbano.

**Âmbito de atuação:** Estadual

**Regiões de atuação:** Nordeste

**Fontes de Recursos:** Agências internacionais de cooperação: 98,73%

**Beneficiários principais:** Organizações populares / movimentos sociais  
Moradores de áreas de ocupação

**Áreas temáticas:** Organização popular / participação popular  
Questões urbanas  
Justiça e promoção de direitos

**1.7. Nome:** GESTOS – Soropositividade, Comunicação e Gênero

**Ano de Fundação:** 1993

**Origem:** A GESTOS surge de um grupo de pessoas com experiência de trabalho em outras ONGs, que em 1993, se reúnem para desenvolver um projeto voltado para o atendimento de portadores de HIV / AIDS, financiado por uma agência internacional de cooperação. Dando continuidade ao trabalho, a GESTOS foi consolidando uma linha de atuação que se concentra na prevenção à AIDS e no apoio das pessoas que têm HIV, a partir do prisma da discussão das relações de gênero e da comunicação e da busca pela cidadania sexual, prestando ao seu público alvo, apoio jurídico e psicossocial, além do trabalho de prevenção a DST.

**Âmbito de atuação:** Estadual

**Regiões de atuação:** Nordeste

**Fontes de Recursos:** Agências internacionais de cooperação  
Órgãos governamentais federais

Empresas, fundações ou institutos empresariais brasileiros

**Beneficiários principais:** Portadores de HIV e AIDS

**Áreas temáticas:** Gênero

Saúde

Educação

Comunicação

Justiça e promoção de direitos



**1.8. Nome:** CEAS Urbano

**Ano de Fundação:** 1990

**Origem:** “O CEAS surgiu do CEAS – Salvador. Um grupo de jesuítas que estava aqui em Recife, conversando sobre políticas públicas, um grupo de estudos sobre políticas públicas, eles tinha um contato com o CEAS – Salvador, e o CEAS – Salvador apontou para eles constituírem um escritório, como um ramo, como um escritório do CEAS – Salvador aqui em Recife. E aí se constituiu o CEAS – Recife. Em 1989 o CEAS – Recife se separou em duas ONGs, o CEAS – Urbano/PE e o CEAS – Rural/PE. [ O primeiro contato com CEAS – Salvador ] foi por volta de 1971/1972. Em 1972, mais ou menos, esse grupo de jesuítas começou a trabalhar e fundou o CEAS – Recife. Em 1989, o CEAS – Recife se separou em duas ONGs que não mantinham mais relações jurídicas com o CEAS – Salvador. Constituíram-se em três ONGs diferentes, separadas: CEAS – Salvador, CEAS – Urbano/PE e CEAS - Rural/PE. O CEAS – Urbano/PE somos nós, que estamos aqui situados em Recife, trabalhamos com associações, cooperativas e pequenos produtores informais, grupos informais, na intenção de capacitar, orientar, assessorar pequenos produtores urbanos da classe popular.”

**Âmbito de atuação:** Municipal

**Regiões de atuação:** Nordeste

**Fontes de Recursos:** Agências internacionais de cooperação

Agências multilaterais e bilaterais

Órgãos governamentais federais

**Beneficiários principais:** Pequenos produtores urbanos

Organizações populares / movimentos sociais

**Áreas temáticas:** Organização popular / participação popular

Questões urbanas

Trabalho e renda

Educação / capacitação

**1.9. Nome:** HABITEC – Fundação Pro-Habitar

**Ano de Fundação:** 1990

**Origem:** “A equipe que fundou a HABITEC se reuniu em 1989. Era uma equipe multidisciplinar que trabalhava na Prefeitura do Cabo, uma equipe de técnicos que trabalhavam na URB do Cabo, e, na época, tinham oportunidade de desenvolver um trabalho de pesquisa sobre novas tecnologias para construção de habitações populares. Com a mudança de gestão na Prefeitura, (...) quando esse grupo de técnicos começa a perder espaço político dentro da Prefeitura, numa coisa em que o grupo realmente acreditava e que podia trazer benefícios para a população, eles chegaram a ter, através da Prefeitura, apoio do PNUD, da Caixa, aí se viu que a única forma de continuar desenvolvendo um trabalho seria através da constituição de uma ONG.”

**Âmbito de atuação:** Estadual

**Regiões de atuação:** Nordeste

**Fontes de Recursos:** Agências internacionais de cooperação

Agências multilaterais e bilaterais

Órgãos governamentais estaduais

Órgãos governamentais municipais

Comercialização de produtos e venda de serviços

Outras fontes

**Beneficiários principais:** Moradores de áreas de ocupação

**Áreas temáticas:** Organização popular / participação popular

Pesquisa

Questões urbanas

Educação / capacitação

**1.10. Nome:** FASE – NE – Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional

**Ano de Fundação:** 1961

**Origem:** “Em linhas gerais, a FASE tem uma trajetória bem peculiar que acaba se encontrando, encontrando sua identidade com as ONGs, de um modo geral, já na década de 80. Mas ela nasceu, digamos assim, dentro da igreja. É uma instituição que surgiu por iniciativa de alguns padres, algumas pessoas ligadas à Igreja Católica, e nasceu com aquelas características de solidariedade básicas, primárias. Depois, já na década de 70 a FASE se constituiu como uma instituição de educação popular, cuja missão estava muito vinculada a recuperar um pouco do debate sobre a democracia no Brasil, a redemocratização do Brasil, e também, por outro lado, de recuperar muitas experiências que se constituíam no âmbito das iniciativas populares, quer sejam experiências de natureza econômica, quer sejam experiências de natureza educativa. É uma instituição que sempre se pautou pelo apoio às organizações populares da sociedade, e também abrigou muitos dos que ficaram e dos que chegaram depois. Acabou abrigando muito dos presos políticos, e depois, dos exilados. Então, a sua missão ganhou uma densidade política muito forte. Então, é uma missão muito vinculada ao debate da

democracia, do desenvolvimento, da educação, da ética na política mais recentemente, buscando intervir nos grandes debates nacionais, sobre a Amazônia por exemplo, sobre a questão urbana. Então, a trajetória da FASE resguarda um pouco dessa gradação, de um trabalho mais vinculado à igreja, e depois ganhando corpo, sendo hegemônica por um pensamento mais da esquerda brasileira. É tanto que hoje, ela busca trazer esses grandes temas, grandes discussões, como uma parte da agenda da instituição, da agenda política. Então, o debate sobre a exclusão social, sobre a intervenção da Sociedade Civil nas políticas públicas, isso faz parte do seu universo.”

**Âmbito de atuação:** Regional

**Regiões de atuação:** Norte

Nordeste

**Fontes de Recursos:** Agências internacionais de cooperação

Comercialização de produtos e venda de serviços

Órgãos governamentais estaduais

Órgãos governamentais municipais

Outras fontes de financiamento

**Beneficiários principais:** Crianças e adolescentes

Organizações populares / movimentos sociais

Sindicatos rurais

**Áreas temáticas:** Questões agrárias

Trabalho e renda

Questões urbanas

## ANEXO II

### ESTATUTO – ABONG (Fragmento)

#### ABONG

“A ABONG surge em 1992, no processo de constituição de uma identidade para as ONGs. É o resultado do fortalecimento da articulação dos grupos de ONGs que se inicia a partir do “1º Encontro Internacional de ONGs e o Sistema de Agências das Nações Unidas”, em 1991.”<sup>75</sup>

#### Estatuto da Associação Brasileira de ONGs

##### Preâmbulo

A ABONG é uma sociedade civil de Direito Privado, sem fins lucrativos, cujo sentido é manter o intercâmbio e a representação de entidades que buscam a ampliação do campo da cidadania, de constituição e expansão dos direitos fundamentais e da consolidação da democracia, tendo-se constituído em 10 de agosto de 1991, em reunião realizada no Centro Educacional Sagrado Coração, Alto da Boa Vista, cidade do Rio de Janeiro, RJ, contando com a participação de cento e oito entidades nacionais. A constituição da ABONG visa, assim, a consolidação da identidade própria das ONGs brasileiras reafirmando sua autonomia frente ao Estado, aos partidos políticos, às igrejas e aos movimentos populares, e destacando-se por sua intervenção de caráter público.

##### Cap. II – Dos associados – parágrafo 3º. São critérios para a admissão de associados:

- a) o compromisso da ONG com a construção de uma sociedade democrática;
- b) o compromisso da ONG com o fortalecimento dos movimentos sociais;
- c) **autonomia** da ONG;
- d) ser uma entidade sem fins lucrativos.

##### Cap. III – Dos objetivos

##### Art. 4º. A Associação tem por objetivos:

- a) construir foros de debates e grupos de trabalho para o aprofundamento de temas relevantes da realidade nacional e da cooperação internacional;
- b) estimular diferentes formas de intercâmbio visando a circulação de informações, cooperação e o diálogo com instituições similares de outros países e a informação sobre a atuação de agências governamentais e multilaterais de desenvolvimento;
- c) defender os interesses comuns das suas associadas, representando esses interesses perante a opinião pública e o Estado;
- d) facilitar a orientação e a defesa legal de suas associadas;
- e) ser um instrumento de expressão, a nível nacional e internacional, das contribuições e propostas, opiniões e alternativas das ONGs frente à problemática do desenvolvimento da sociedade brasileira.

Fonte: ABONG e Pereira e Lyra, 1998.

<sup>75</sup> PEREIRA e LYRA, 1998. p.151-152.