

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL**  
**INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

**AS ONGs E A CONSTRUÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL**

**Dissertação de Mestrado**

**IZUR HERMINIO BOLSON**

**Orientador: Prof Cesar Marcello Baquero Jacome**

**Porto Alegre, setembro de 1998.**

## PREFÁCIO

Esta Dissertação de Mestrado tem o propósito de analisar o papel das organizações da sociedade civil nos processos de participação política e, mais especificamente, as Organizações Não-Governamentais (ONGs) enquanto fenômeno que começa a tomar visibilidade em nossas sociedades a partir de meados dos anos 80.

Estas micro-organizações representam uma possibilidade de enriquecimento das formas de gestão democrática em nossa sociedade. Surgidas na informalidade, coladas aos movimentos populares e formatadas como instrumentos de formação para as classes populares, contaram, desde o início com a decisiva presença (e/ou colaboração) de importantes segmentos intelectuais de Universidades, Igrejas e Organizações da Sociedade Civil (OAB, ABI, Partidos Políticos, etc.). E dada as articulações que estabeleceram com organismos internacionais, principalmente em função da necessidade de recursos financeiros para a implementação das atividades que propunham para os grupos de base da sociedade, se transformaram em importantes fóruns de debate para as questões do desenvolvimento em escala mundial.

A abertura política ocorrida em nosso continente - iniciada ainda na década de 80 e solidificada nos anos 90 - serviu como combustível para a ampliação numérica e temática desse segmento da sociedade civil. Se antes se estruturavam como "Centros de Formação" - o que lhes dava a possibilidade de maior aproximação entre si, devido a homogeneidade que representavam na heterogeneidade dos movimentos sociais, tomam logo a característica de organismos autônomos de "serviço", articuladores políticos de minorias, formadores de opinião pública,... E é com este rosto que atualmente se apresentam no quadro político brasileiro, já com suficiente maturidade e autonomia - ainda que com identidade em formação. Neste sentido, as experiências das sociedades de "primeiro mundo" tem servido como indicadores. Sabem que não podem tomá-las como modelos, mas que tem em comum, nesse momento histórico

em que vivemos, as transformações e cisões nas grandes instituições norteadoras da sociedade contemporânea: Estado e Mercado (e, secundariamente, também as Igrejas, suas parceiras e matrizes em seus primórdios).

O fato de ter trabalhado em uma ONG por três anos possibilitou-me o contato com esse mundo. Sou grato aos membros do CECA - Centro Ecumênico de Capacitação e Assessoria - por um período rico em minha vida. Por eles e com eles tive a possibilidade de presenciar um sem número de experiências políticas de segmentos marginais aos grandes processos de decisão. Por eles e com eles tive a oportunidade de conhecer processos organizativos baseados em alternativas criadas no cotidiano de sobrevivência desses grupos. Mas, e sobretudo, tive a possibilidade de “pensar sobre” eles e com eles. Trabalhando hoje num organismo central da burocracia estatal - a Secretaria da Fazenda do Estado do Rio Grande do Sul -, dou-me conta do que significam em termos de uma “nova economia” e uma “nova política”.

A colaboração de inúmeros “profissionais” e “colaboradores” das ONGs foi inestimável. Agradeço a todos os que se dispuseram a responder-me questionários e entrevistas, franquear-me materiais para pesquisa e, sobretudo, incentivaram a concluir um trabalho difícil pela dispersão característica dessas organizações.

Por fim, um agradecimento especial aos professores do curso de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul pelos ensinamentos e indicações teóricas. Em especial ao Professor Cezar Marcello Baquero que me orientou e fez as “correções de rota” no trabalho proposto. As lacunas e deficiências correm por minha exclusiva conta!

## RESUMO

Esta dissertação tem como propósito analisar o papel das organizações da sociedade civil - e em particular das Organizações Não-Governamentais (ONGs) - na construção e solidificação do processo democrático enquanto formas alternativas de viabilização da participação política e do exercício da cidadania.

As ONGs, tal qual se apresentam hoje, surgiram na década de 70 como subfenômeno dos Movimentos Sociais que proliferaram conjuntamente à reconstrução das democracias políticas em nosso continente, ainda que se possa apontar para origens mais remotas, como as organizações vinculadas a programas desenvolvimentistas da década de 50/60, ou mesmo a tradição assistencial cristã, especialmente a católica, que desenvolveu alguns organismos semelhantes já no final da República Velha. Contudo, as ONGs não se assumem como continuidade histórica desse processo, face ao distanciamento orgânico que estas organizações apresentam em relação aos setores populares, entendido como tal o não comprometimento com a organização e a formação política dos movimentos sociais populares.

Nosso objetivo é estudar as ONGs como organismos da Sociedade Civil que se apresentam como capazes de concretizar o ideal de radicalização da democracia e de construção da cidadania, a partir da integração de contingentes populacionais à margem do Estado e do Mercado. Buscamos traçar um perfil das organizações existentes no Rio Grande do Sul no período de 1980-86, adotando como forma de aproximação, por um lado, a sua existência juridicamente constituída, com registro enquanto entidade sem fins lucrativos e, por outro, as formas de articulação encontradas no mundo das ONGs gaúchas naquela época - a saber, o SPEP/UNIJUI e o FÓRUM SUL de ONGs.

Na primeira parte desse trabalho, realizamos um recorte das temáticas que envolvem a emergência das ONGs como atores políticos autônomos. Em primeiro lugar a relação existente entre a construção da grande dicotomia Estado/Mercado e seu reflexo na definição do espaço público *versus* espaço privado. O privilégio dado aos dois pólos da dicotomia, que tem correspondência com a valorização teórica devotada a ambos, não permitiu uma abordagem de mesmo nível para a Sociedade Cível - que só emerge ao debate a partir da revalorização do mundo privado e a partir das fissuras verificadas internamente e nas intersecções existentes entre Estado e Mercado.

A segunda temática abordada é a questão do desenvolvimento. Tanto para o Estado, quanto para o Mercado esta é uma preocupação constante: para o primeiro como forma de legitimação e para o segundo como forma de sobrevivência. Também para as ONGs a questão do desenvolvimento tem uma centralidade calcada na necessidade de superação das carências e dos alijamentos a que estão submetidos os agentes sociais com os quais têm trabalhado.

A terceira temática diz respeito a intervenção de micro organismos de caráter civil ao longo da história política brasileira. Buscamos aqui delimitar o campo por onde as ONGs brasileiras passam a transitar, a partir do período considerado na pesquisa. Ao mesmo tempo em que é um campo de disputas por legitimidade, é também o *locus* de formação de identidades comuns.

Por fim, abordamos especificamente as ONGs. Traçamos um perfil das organizações selecionadas na pesquisa, orientando-nos por suas relações institucionais e para-institucionais, as formas de ação adotadas e as atividades desenvolvidas, os debates verificados no meio em relação ao caráter de sua intervenção, as novas formas de inter-relação com o Estado, com a Sociedade Civil e com o Mercado, o público-alvo e o público atingido, as fontes de financiamento e disponibilidade orçamentária, as remodelações estruturais e os efeitos desta na constituição do quadro de agentes e na vinculação com os destinatários de seus serviços, as necessidades de alterações qualitativas e quantitativas para fazer frente aos novos desafios que naquele momento se apresentavam. Por fim, os desdobramentos em

atividades, organizações e temáticas que, naquele momento, estavam sendo colocados como desafios às ONGs e pelas ONGs à sociedade.

## SUMÁRIO

Introdução	05
Problema	13
Questões a serem respondidas	16
Justificativa do recorte empírico	18
Pressupostos Teóricos e Conceitos - Estado Mercado e Sociedade Civil:	
1. A questão do espaço público e do espaço privado	23
2. A questão do desenvolvimento	35
3. As micro-organizações da sociedade civil e os processos de construção da ordem sócio-política brasileira	54
4. As Organizações Não-Governamentais	79
CONCLUSÃO	121
BIBLIOGRAFIA	128
ANEXOS	136

## INTRODUÇÃO

Quando do meu ingresso no mestrado de Ciência Política em 1992, fazia parte de uma ONG com uma longa trajetória educativa na região sul. Fundada na década de 70 em Porto Alegre, tinha como objetivo atuar supletivamente na produção de materiais catequéticos para a Igreja Católica - daí sua primeira denominação: Centro de Educação e Catequese - CECA - a partir da inspiração proveniente da então nova “Teologia da Libertação”. Posteriormente transferiu-se para Caxias do Sul, onde reformula-se institucionalmente, tornando-se ecumênica e ocupando-se da articulação de inúmeros movimentos, centros de formação e personalidades do à época chamado “Cone Sul da América Latina”. Em meados dos anos 80 retorna para a região metropolitana, fixando-se em São Leopoldo. Em consonância com as transformações ocorridas no seu meio de atuação (ao longo de duas décadas de existência), passa a atuar prioritariamente na formação política de movimentos populares e de pastorais sociais de várias Igrejas. Essa reformulação se traduz em uma nova denominação, mantendo a mesma sigla: Centro Ecumênico de Capacitação e Assessoria. Em função desse seu desenvolvimento, adquire

personalidade jurídica e passa a fazer parte do mundo das entidades civis sem fins lucrativos.

Além dessa trajetória pessoal que, de resto, motivou exigiu um esforço de compreensão do mundo e das organizações com as quais o CECA mantinha vinculações, as próprias ONGs passaram a discutir sua função específica no universo dos movimentos populares e na organização da sociedade civil brasileira. No dizer de Herbert de Souza (Betinho), uma das personalidades de maior destaque público proveniente de entidades deste tipo no Brasil - como um dos coordenadores do IBASE/RJ -, no início dos anos 90 elas saem das sombras para a luminosidade, influenciando a agenda das organizações internacionais.<sup>1</sup>

Com efeito, se nos primórdios os laços sustentadores destas micro-organizações estavam baseados nos espaços eclesiais e em menor grau a organizações alternativas internacionais, com os quais mantinham relações de caráter formal e informal - e, em tantas outras vezes, de cunho secundário ou meramente conjuntural -, com o passar dos anos as ONGs foram adquirindo independência, de tal forma que se criaram, nestes organismos, seções e organização próprias para tratar do intercâmbio com essas novas parceiras. Do ponto de vista da sustentação financeira, se no início buscavam recursos com o objetivo de financiar ações pontuais, com o passar dos anos vincularam esta colaboração com o estabelecimento de Projetos e Programas de longo prazo, estabelecendo os limites para o que se veio denominar posteriormente “nova ordem da cooperação internacional”<sup>2</sup>. Influenciando as organizações existentes na Europa, no Canadá e nos Estados Unidos, cuja característica até a década de 70 era a distribuição de recursos financeiros oriundos de arrecadação junto aos fiéis e/ou colaboradores, passam a pressionar seus governos para que se criem fundos públicos e que os recursos destinados a

---

<sup>1</sup> SOUZA, Herbert (Betinho). Um relatório Incompleto in Desenvolvimento, Cooperação Internacional e as ONGs. IBASE/PNUD, 1992.

<sup>2</sup> Esta designação começa a tomar forma no final dos anos 70, com o estabelecimento de novos regramentos em relação aos financiamentos para o desenvolvimento nos países do chamado “Terceiro Mundo”, por parte dos países europeus. Uma série de legislações passa a reconhecer as ONGs como um campo específico de ação. AGNETA, F. Novos Organismos para o desenvolvimento. Relatório do Ministério de Assuntos Estrangeiros - Itália. Roma, fevereiro de 1990.

organizações congêneres na América Latina, África e Ásia fossem considerados como encargos sociais dos países do primeiro mundo.

O crescimento dessa nova forma de cooperação, em volume e importância, acaba por influenciar significativamente o conjunto dos organismos internacionais responsáveis pelo estabelecimento de condições de desenvolvimento sustentado nas várias regiões do planeta. Na década de 80 pouco mais de 6 bilhões de dólares haviam sido destinados diretamente a organizações civis pelos diversos fundos existentes na Organização das Nações Unidas (ONU) - e, em sua totalidade, destinados a fazer frente a situações de emergência onde: 1. não houvesse possibilidade de ação dos aparatos estatais; 2. a ação dos aparelhos de estado tivesse sido impedida ou seu estabelecimento tenha parecido demorado, impossível ou custoso em demasia. Os recursos destinados anualmente nos anos 90 já superam de longe esta cifra. Muitos programas foram especialmente desenvolvidos em função de apoiar iniciativas e proposições oriundas ou sustentadas por ONGs e organismos semelhantes.

Dentro da Agenda de debates e encontros internacionais da ONU nota-se cada vez mais a preocupação em garantir a presença dos setores organizados da sociedade civil. A partir deste novo enfoque o PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - realiza no Rio de Janeiro, em 1992, o 1º Encontro Internacional de ONGs e o Sistema de Agências das Nações Unidas. Neste mesmo ano dois outros grandes eventos patrocinados pela ONU contam com a presença oficial de organismos não-estatais, ambos de grande repercussão pública e com desdobramentos práticos no âmbito dos países: a ECO-92 realizada no Rio de Janeiro/Brasil e o PEOPLE'S PLAN FOR THE 21ST CENTURY realizado em Bangkok/Tailândia. Os compromissos assumidos pelos governos nacionais junto aos organismos multilaterais, incluindo-se além da ONU, o Banco Mundial e algumas de suas principais agências (Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento/BIRD, Associação Internacional para o Desenvolvimento/IDA) tornam patente a influência das organizações não Governamentais no estabelecimento de novas condições para a implementação de projetos sociais e/ou desenvolvimentistas nos países não-desenvolvidos.

A contribuição específica que estas organizações da sociedade civil tem dado, ao lado da sua já conhecida atuação no campo da formação política dos agentes do chamado “campo popular” - e, em extensão, no campo da formação e articulação dos agentes sociais em geral - está na proposição de um novo parâmetro para as ações públicas por um lado, e, por outro, na formulação de um novo quadro de construção da cidadania. Trata-se de voltar o objetivo da ação política para um espaço público que não pode ser delimitado genericamente através de categorizações abstratas. O cidadão e a cidadania se traduzem em rostos específicos (negros, idosos, populações de rua, agricultores, indígenas, portadores de doenças terminais e endêmicas, mulheres, ...) e suas demandas são tratadas a partir de um duplo movimento reivindicatório (quando dirigido “para fora”) e formativo (quando tratado internamente ao grupo considerado).

O problema específico com o qual se envolvem essas organizações diz respeito ao seu reconhecimento público como agentes políticos autônomos. Se é verdade que ganham importância nos anos 80 e se consolidam nos anos 90, permanece, contudo, uma certa ambigüidade quanto ao seu papel e sua eficácia como articuladores políticos. A possibilidade de ampliação do raio de ação e/ou influência é, ao mesmo tempo, uma necessidade e um perigo de dispersão. Por outro lado, as coloca em disputa com estruturas englobantes, historicamente estabelecidas e com um alto grau de formalização. Essa situação exige um processo gradual de amadurecimento e transformação estrutural. Formadas no interior das organizações populares ou derivadas de um trabalho assistencial à margem do Estado e do Mercado - o que lhes permite exercer a contestação permanente de ambos -, aos poucos começa a desenvolver com estes intercâmbios e convênios, cujo estabelecimento requer um quadro jurídico e programático diferente da informalidade que lhes caracterizou historicamente, com metas administrativas e operacionais definidas a partir de novos conceitos, com os quais são impelidas a operar - e que permitem construir com Estado e Mercado uma relação substantiva.

De parte das organizações civis (e particularmente em relação às ONGs), trata-se de uma readequação frente aos reajustes que

Estado e Mercado tem se imposto e imposto a sociedade. Os novos espaços públicos com os quais nos deparamos a partir do processo de redemocratização iniciado nos anos 80 tornaram possíveis e, em certo sentido, são resultado do surgimento de formas alternativas de participação política. Iniciativas tais como o Movimento Contra a Carestia, as reivindicações por melhorias em escolas, redes de água, luz, esgotos, pavimentações de ruas em bairros populares, à parte seu caráter de contestação, são também a consolidação de experiências político-organizativas que extrapolam as práticas tradicionais existentes no âmbito dos partidos e sindicatos, mesmo aqueles vinculados a uma tradição de esquerda. Nota-se, inclusive, que estas novas experiências coincidem com o início de uma nova crise de identidade e conseqüente declínio dos partidos políticos e de sindicatos enquanto catalizadores das aspirações populares. As ONGs, que em um primeiro momento (do último quarto da década de 70 até a primeira metade dos anos 80) sequer podem ser identificadas isoladamente dos movimentos organizados nos quais militam, na medida em que estas práticas políticas alternativas se consolidam, iniciam um processo de autonomização e de rearticulação que lhes configura como novos operadores e formuladores políticos que, se não lhes torna independentes dos movimentos sociais, com eles já não se confundem completamente (a partir da segunda metade dos anos 80).

A partir de meados dos anos 70 verificou-se, por toda a América Latina, um considerável esforço de politização da sociedade, através de um intenso trabalho de reconversão teórico-prático do que se considerou essencial para o avanço das liberdades democráticas e a melhoria das condições de vida. Trata-se de um trabalho de reconversão inédito porque, diferentemente do nacionalismo populista, não retoma os valores sócio-políticos para processá-los nas instâncias legais de representação política (no caso do populismo nacionalista na forma de instrumentalização massiva). Representa também uma novidade em relação às iniciativas desenvolvimentistas, uma vez que se não se baseia em pressupostos definidos a partir de programas de intervenção estatal, em programas de incentivo sócio-educativos e de incremento econômico. Por fim, diferencia-se das alternativas tradicionais de articulação classista-partidário em função das formas organizativas adotadas. Trata-se de reconhecer elementos

fracionados de exercício da cidadania que podem ser agrupados, coordenados e transformados em mecanismos de participação política.

Fruto desse trabalho (de reconversão), Igrejas abrem espaços para um novo “trabalho de base” - que alimenta e é alimentado por uma reflexão teológica apropriada a partir das condições locais e junto aos meios onde ela busca inserir-se; no meio sindical, novas práticas são agregadas e, a partir dessas, novas demandas se estabelecem como próprias do mundo do trabalho (em complementação - e/ou, em alguns casos, como contraposição a uma visão meramente classista). Em geral, em um sem número de organizações existentes ou criadas como instrumentos de atuação sócio-política - principalmente aquelas que privilegiam os setores menos privilegiados da sociedade -, a questão da participação e da valorização do comunitário gerou um fenômeno impar que resultará, anos mais tarde, na possibilidade de criação de um espaço consolidado, cuja extensão e significado afetam e impulsionam definitivamente a esfera pública - mesmo que de forma menos intensiva do que haviam previsto os teóricos do que se denominou, à época, “novos movimentos sociais”<sup>3</sup>.

Como desdobramento das ações desenvolvidas nesses e em outros campos “populares”, outras organizações foram nascendo e se estruturando, quase todas agindo supletivamente junto aos movimentos sociais. No início agregavam pessoas com capacidade de contribuir para os grupos de base (seja pela melhor preparação intelectual, seja pela possibilidade de abrirem canais de negociação junto às organizações legitimamente reconhecidas, seja pela possibilidade de alocarem recursos necessários para a estruturação e fixação desses movimentos). Posteriormente se fixam como interlocutores autônomos em relação a esses grupos. É esta variada gama de organizações que constitui o que se convencionou chamar de “Organizações Não-Governamentais”, ou mais simplesmente ONGs. Na medida em que passam a disputar os recursos públicos disponíveis, passam a agregar outras organizações oriundas de

---

<sup>3</sup> Há uma extensa produção sobre o tema. Uma discussão sobre os resultados, com excelente indicações bibliográfica encontra-se em SCHERER-WARREN, I. e KRISCHKE, P. Uma Revolução no Cotidiano? Os Novos Movimentos Sociais na América do Sul. São Paulo, Brasiliense, 1987.

programas governamentais - mas de caráter civil -, iniciativas de Igrejas, de Partidos Políticos e de Organizações Sindicais.

O resultado cristalizado desse longo trabalho de renovação é a existência de um importante campo de ações políticas, que, em seu limite, interage com o Estado e com o Mercado na busca de legitimidade para a construção do espaço e para a construção do agente público. Enquanto no Estado e no Mercado as condições e as regras de participação tem uma delimitação já estabelecida, muitas vezes em função do contraste e/ou da complementariedade existente entre ambos, este novo campo tem na maleabilidade política a sua principal característica. Longe de ser um empecilho para sua fixação como espaço público reconhecível e reconhecido, na medida em que se estabelece como confronto e relação com os processos políticos oriundos das tomadas de decisão no âmbito do Estado e do Mercado, esta maleabilidade representa a possibilidade de confrontar, induzir e formatar políticas públicas, envolvendo segmentos populacionais numericamente mais amplos e qualitativamente melhor preparados, com custos comparativamente menores do que aqueles despendidos com a concorrência dos aparatos do Estado.

O acesso do cidadão ao Estado e o ingresso no Mercado não são tarefas simples, como tem sido demonstrado em inúmeros estudos<sup>4</sup> - principalmente em relação a uma tendência institucionalista das relações que o Estado estabelece com os grupos organizados e das exigências de capacitação cultural-tecnológica induzida pelo Mercado. Mesmo naqueles programas estatais voltados para o atendimento direto da população, a participação ativa é cerceada em virtude dos complexos mecanismos de gestão, para os quais o cidadão, em geral, não dispõe das ferramentas e habilidades necessárias. Por outro lado, o acesso ao Mercado se dá a partir de condições delimitadas pela elasticidade do capital. O resultado dos processos econômicos são, em geral, fruto da forma como se posicionam os agentes ativos, sempre em menor número, para impedir

---

<sup>4</sup> Ver, neste sentido, os estudos de POULANTZAS, N. O Estado, os movimentos sociais e o Partido in Espaço e Debates, n ° 9, São Paulo Cortez, 1984; As lutas políticas: o Estado, condensação de uma relação de forças in O Estado, o Poder, o Socialismo. Rio de Janeiro, Graal, 1980. PATERMAN, C. Political Culture, Political Structure and Political Change in British Journal of Political Science, I, jul 1981.

o fluxo de capitais para os agentes passivos dentro desse processo econômico. É por essa (e por outras tantas razões) que o capital necessário para o ingresso no campo político e no campo econômico não está disponível para a maioria dos membros da sociedade, quando considerado a partir do Estado e do Mercado<sup>5</sup>. A ação a partir do Estado e do Mercado tem poucas possibilidades de efetivamente propiciar a integração social sem gerar o seu contrário, um enorme contingente social sob condições de dependência ou mesmo excluídos da possibilidade de participação. As organizações da sociedade civil representam, em contrapartida, um mecanismo eficaz para alocar e preencher essa lacuna. Face a menor amplitude de suas estruturas e a exigência de menor formalização da ação política, a possibilidade de participação se dá de forma mais direta e propositiva.

---

<sup>5</sup> A noção de capital necessário inerente a campos sociais é desenvolvida por BOURDIEU e utilizada aqui para demonstrar que há disparidades nas possibilidades de atuação política e econômica dos cidadãos, estando elas intimamente ligadas aos meios e mecanismos de que dispõem e/ou sabem operar. Os índices de acúmulo de capital permitem, além de maior ou menor condensação de poder à disposição de seus detentores, a possibilidade de trânsito de um a outro campo social, mantendo posições mais ou menos idênticas ao seu campo de origem, graças a possibilidade de 'conversão' de capital. Neste sentido, as dificuldades de atuação no campo político refletem as mesmas dificuldades encontradas para uma ação econômica significativa. Para um estudo sobre a teoria dos campos : BOURDIEU, P. O poder simbólico. Rio de Janeiro, DIFEL, 1989.

## Problema

Estado e Mercado passam, neste final de século, por profundas reformulações estruturais, baseados em pressupostos vinculados a uma política de resultados. Tende a permanecer aquilo que se considere como portador de eficácia para ação pública - primeiramente em termos econômicos e, secundariamente em termos de legitimidade frente ao espaço público. A legitimidade, neste sentido, confunde-se com a ação política - o que explica a necessidade de construção da ordem social a partir do convencimento e a importância da aferição constante de índices de opinião pública, como forma de influenciá-los e até forjá-los.

Um segundo elemento se torna importante para a permanência no espaço público: trata-se de buscar a eficiência como fim último e como móvel principal da ação. Em suma, desenvolver habilidades que permitam utilizar, de maneira ótima, os fatores disponíveis no momento de efetivação da ação. Este binômio - eficácia e eficiência - tem como pressuposto político a ampliação do raio de influência das estruturas públicas sobre a esfera do privado, (neste, as valorações éticas, baseadas em relações de caráter inclusivo, se impõe aos condicionamentos e efeitos da ação voltada para “fora”, característica do sujeito público). A contribuição específica que o campo das

organizações civis podem dar ao debate político diz respeito a possibilidade de se estabelecer um novo parâmetro para as ações públicas, tomando como positividade política os elementos do cotidiano. O alargamento do espaço público pode sugerir a diminuição das possibilidades de auto-determinação do indivíduo, uma vez que a ação pública requer, para sua efetivação, a presença de agentes coletivos ou de entes pertencentes a grupamentos sociais determinados.

A emergência do discurso neoliberal traz à lume uma série de teorias (e práticas políticas fundadas nestas teorias) que apregoam a necessidade de se estabelecerem limites a ação do Estado, limitando sua presença em campos tradicionais, tais como o da segurança pública, da garantia dos contratos e dos direitos individuais. A contraface do retraimento do Estado ampliaria as condições de livre-concorrência dos indivíduos entre si, regulados pelas condições econômicas objetivas, alargando a capacidade de concorrência em um Mercado ampliado, face a existência de vantagens comparativas desenvolvidas ou criadas.

Contudo e por contraposição, os mecanismos tradicionais de elaboração de identidade política e de solidariedade social são dependentes da manutenção das condições de intervenção do Estado, tal qual ela se apresenta neste momento histórico. Nenhum partido político, organização ou aparato público institucionalmente fixado tem apresentado possibilidade de existência fora desse quadro institucional existente.

O resultado, em ambos os casos - da peroração neo-liberal e da prática política através dos mecanismos coletivos tradicionais -, é o constante estreitamento quantitativo do quadro de agentes políticos ativos - quer pela impossibilidade de concorrência tal qual se aspira nos anseios dos neo-liberais, quer pelo distanciamento entre as proposições dos agentes políticos coletivos e as condições concretas de tradução para o cotidiano dos indivíduos. Em um quadro de exclusão social, política e econômica, ambas perspectivas colocadas tendem a uma definição formal da participação política, gerando um hiato entre discurso e prática democrática - independente do matiz ideológico que o motive.

O problema central abordado nessa dissertação diz respeito a nova relação que se estabelece no espaço público, onde Estado e Mercado se reestruturam e influenciam as formas organizativas da sociedade civil. As possibilidades de alargamento dos espaços políticos, através de um processo de radicalização da democracia, indica a necessidade de aprofundar os efeitos de conceitos valorativos (tais como eficiência e eficácia) a partir do perfil das entidades existentes - onde se destaca a presença das ONGs enquanto um novo mecanismo de organização e de operacionalização das maneiras de formular e gerir políticas públicas. O período considerado, para a abordagem das ONGs é de 1980-1986.

## **Questões a serem respondidas**

Duas são as questões a serem debatidas neste trabalho: a possibilidade de alargamento do campo político pela presença de pequenas organizações sociais, cujos vínculos atuais com o Estado e com o Mercado representam ligações acessórias e meramente conjunturais, mas que tendem a se transformar em formas substantivas de intervenção social - e cuja contribuição específica para o debate político se traduz em um duplo movimento: de um lado permite que questões e métodos típicos de um ambiente privado possam influenciar a tomada de decisões no espaço público; por outro, possibilitam a mudança qualitativa das relações do espaço privado, agora não mais tomado como processo de decisão individual, mas exercendo forte influência sobre os interesses gerais da sociedade. Nesse sentido, a primeira pergunta a ser respondida é: as organizações da sociedade civil representam uma possibilidade real de alargamento do espaço público através da politização de novos contingentes sociais? Quais as formas de interação possíveis e/ou criadas em relação ao Estado e ao Mercado?

Uma segunda questão diz respeito a possibilidade de mudança na forma de intervenção nas políticas públicas, tomando como módulo de intervenção para a resolução das questões sociais, não mais e apenas o Estado. Pergunta-se sobre quais as mudanças possíveis nos parâmetros de conceitualização do desenvolvimento, já que a questão do desenvolvimento está no centro dos espaços institucionais modernos que vinculam e regulam a ação social. Com efeito, Estado e Mercado tem sua legitimação a partir da possibilidade de criarem situações de superação das condições concretas que

problematizam nossas sociedades. Qualquer que seja a nomenclatura utilizada, a questão de fundo que norteia a ação do Estado e do Mercado está centrada na possibilidade de, a partir de sua intervenção, proporcionar novos mecanismos e novas situações onde os atores sociais e econômicos alcancem posições mais vantajosas. É possível pensar em novos indicadores, novas estratégias e em novos agentes determinadores da gestão para o desenvolvimento. A questão do desenvolvimento continua central no debate político atual? Quais as mudanças conceituais necessárias para se estabelecerem novos programas e novas formas de intervenção política que visem o desenvolvimento?

## Justificativa do recorte empírico

As sociedades latino-americanas tem se caracterizado pela forte presença do Estado. Historicamente é o Estado que funda a sociedade, transplantando-se para o continente as estruturas estatais dos reinos conquistadores (mais tarde é o Estado que irá fundar e garantir as estruturas necessárias para o desenvolvimento do Mercado. Seus agentes, por muito tempo, serão mais dependentes dos ajustes do Estado do que da capacidade de concorrência - princípio básico norteador do Mercado moderno). Como consequência, temos uma sociedade fragilizada e com fracos movimentos organizativos continuados.

As organizações Não-Governamentais (ONGs), à parte o fato de seu reconhecimento público ser recente, têm se mantido como um importante *motus operandi* que vincula, organiza e possibilita o aparecimento de importantes segmentos sociais organizados, alguns com força política para modificar políticas públicas e práticas políticas já cristalizadas.

Contudo, é no conjunto dos grupos, fracionados por formas de ação, metodologias e temáticas específicas (mas ligados entre si em função das possibilidades destas mesmas temáticas se transformarem em programas de ação públicos,) que aparece a importância das organizações civis, influenciando, modificando e, em certo sentido, determinando as temáticas presentes nas agendas públicas.

O complexo das organizações civis vinculadas a nomenclatura utilizada neste trabalho (ONGs) é extremamente diversificado (do ponto de vista das temáticas, dos modelos de ação, dos objetivos a que se propõe, dos agentes sociais que vincula, das capacidades técnicas e profissionais, do produto que se propõe oferecer, ...). O primeiro recorte possível para sua abordagem é uma aproximação aberta, que considere e caracterize estas organizações a partir das suas relações com o Estado, com o Mercado e com outras Instituições, vale dizer, das expectativas que os membros destas organizações possam ter em relação a intervenção estatal, do mercado ou de outras Instituições (tais como Igrejas, Universidades e Partidos) na resolução dos problemas com os quais trabalham - e da autonomia que postulam para aplicar os programas desenvolvidos em seu interior. Esta caracterização, entretanto, não permite a construção de tipologias classificatórias<sup>6</sup>. Se, por um lado, isso pode ser identificado como deficiência metodológica que possa confundir-se com a população pesquisada (ou seja, a não construção de amostragens significativas), por outro lado, permite uma tentativa de aproximação total ao universo pesquisado, ainda que não se tenha a pretensão de esgotá-lo.

Três critérios seletivos são fundamentais para entender-se o mundo das ONGs. Em primeiro lugar um critério institucional. Adotando a autonomia e o não-pertencimento ao mundo “oficial” elas distanciam-se do “governamental” e das “grandes instituições” (as quais, efetivamente estão ligadas - em alguns casos, institucionalmente, mas mantendo uma estrutura própria, autonomia administrativa e formas de ação próprios). Como são entidades “de serviço”, não se confundem, em segundo lugar, com as entidades ditas

---

<sup>6</sup> A Associação Brasileira de ONGs - ABONGs, criada em 1992, fez uma primeira tentativa de classificação a partir das 1.200 entidades filiadas. Os conceitos utilizados, contudo, são pouco instrumentais, na medida em que não permite uma classificação discreta das entidades. Elas foram agregadas em quatro grupos, a partir da opção das próprias entidades por um ou outro tipo que melhor lhes caracterizasse em virtude dos programas de ação propostos ou desenvolvidos: organizações assistenciais, organizações formativas, organizações de pesquisa e desenvolvimento de tecnologias alternativas, organizações de assessoria. Outros elementos classificatórios utilizados: meio onde atuam (urbano ou rural), formas de manutenção financeira (entidades mantenedoras da cooperação internacional/nacional, campanhas, venda de serviços/produtos, acesso a recursos públicos, Outros), Orçamento Anual (pequenas, médias e grandes entidades), formas organizativas (Conselhos, Diretorias, Equipes Técnicas), vinculação com outras entidades (movimentos sociais, Igrejas, Estado, Rede de Organizações).

“representativas”(sejam entidades de base, como associações de moradores ou instâncias políticas como os partidos). Um terceiro elemento distintivo diz respeito ao próprio discurso que sustenta a legitimidade das ONGs e as diferencia de outras organizações da sociedade civil (como clubes, associações religiosas, escolas de samba, ligas desportivas que mantêm alguma atividade análogas às suas): são entidades que se apresentam como estando “a serviço” de determinado “movimentos sociais” oriundos de camadas da população “oprimidas”, “excluídas” ou “exploradas”, dentro de uma perspectiva de “transformação social”<sup>7</sup>.

Um levantamento preliminar de organizações da sociedade civil, a partir de dados estatísticos existentes nos organismos e instituições oficiais, revelou a existência de 27.743 organizações “filantrópicas” no Rio Grande do Sul<sup>8</sup>. Esse número é superdimensionado em função de abrigar uma série de entidades de cunho filantrópico, mas que tem fins e atividades muito distantes daquelas às quais pretendíamos nos ocupar neste trabalho: hospitais, escolas, entidades religiosas, clubes (de futebol, recreativos,...), associações assistenciais e educativas (Lions, Rotari, etc., Museus, Bibliotecas, etc.), associações de classe e assemelhadas. Um depuramento inicial destes números oficiais resultou na delimitação de 172 entidades legalmente constituídas em plena atividade no Estado, com características próximas ao modelo de organizações não-governamentais.

A estas entidades foi enviado um primeiro documento para levantamento de dados (anexo I), obtendo 134 respostas (77,9%). Após análise das respostas, outras entidades foram excluídas por não se enquadrarem no perfil das organizações estudadas. Optou-se por remeter um segundo questionário complementar (anexo II)<sup>9</sup> a 78 delas, obtendo-se 46 respostas (58,9%).

---

<sup>7</sup> Utilizando tais critérios, o IBASE/RJ chegou a catalogar 1041 entidades existentes no Brasil em 1986 - não significando o esgotamento de todas as entidades existentes naquele momento. Relatório Anual sobre Organizações Cívicas com Projetos de Cooperação Internacional. Rio de Janeiro, IBASE, 1986.

<sup>8</sup> Anuário Estatístico da Junta Comercial do Estado do Rio Grande do Sul, 1992.

<sup>9</sup> Devido a variedade das respostas e a necessidade de aprofundamento, foram realizadas 12 entrevistas com pessoas ligadas a estas organizações.

Um segundo caminho, mais próximo ao universo previamente delimitado, foi a busca das entidades envolvidas com trabalhos de formação e organização de movimentos populares, sindicais, de projetos alternativos e promoção cultural. Aqui um caminho mais 'limpo' foi encontrado, com entidades mais próximas e com reconhecimento mútuo enquanto representantes de uma prática social significativa, tanto para os grupos sociais com os quais se envolvem, como para as próprias entidades entre si.

Nesse sentido, duas iniciativas facilitaram sobremaneira o trabalho. A primeira delas, reunindo entidades de forte atuação no meio rural (mas não exclusivamente), envolvendo organizações dos três Estados da região Sul, do Uruguai, Argentina, Paraguai e Chile acontece na Universidade de Ijuí/RS - cuja preocupação principal diz respeito às questões de metodologia de trabalho -, que foi o Seminário Permanente de Educação Popular - SPEP/UNIJUI. O número de entidades presentes variou de aproximadamente 150 a 180 entidades participantes dos vários eventos realizados. Desse universo, colhemos 32 questionários (anexo II) - foram descartadas as entidades estrangeiras, de outros Estados e as participantes do Fórum Sul - e colhemos 8 entrevistas.

Uma segunda articulação, que se entrecruza com o SPEP/UNIJUI (O SPEP faz parte dos seus Grupos de Trabalho) é o Fórum Sul das ONGs, constituído por entidades dos três Estados do região sul. O número de participantes deste fórum variou de 16 a 23 entidades. A importância deste fórum, além da presença das entidades, é que elas são representativas de um universo maior, mantendo contatos com outras entidades congêneres e com outras instituições que abrigam ou mantêm vínculos com outras organizações sem personalidade jurídica constituída. A partir do Fórum Sul, contatamos 65 organizações, totalizando nessa articulação 88 entidades.

Dessa forma, através dos critérios utilizados para compor a amostra, chegou-se a 166 entidades (aproximadamente 17% do

universo total estimado - cerca de 1.000 entidades<sup>10</sup>) sediadas no Estado do Rio Grande do Sul.

---

<sup>10</sup> Se considerarmos a estimativa nacional de cerca de 6.000 entidades a nível nacional - e a concentração no eixo Rio-São Paulo-Minas, esta estimativa não é exagerada para a região sul, ainda que não existam dados definitivos sobre seu universo.

## **Pressupostos Teóricos e Conceitos - Estado Mercado e Sociedade Civil:**

### **1. A questão do espaço público e do espaço privado**

Estado e Mercado constituem-se em pólos dicotômicos que definem privilegiadamente o espaço público e o espaço privado nas sociedades modernas<sup>11</sup>. Com efeito, é a partir da perspectiva do Estado ou do Mercado que se realizaram os grandes esforços de configuração do social, alternando-se as possibilidades de intervenção política conforme o privilégio dado a este ou àquele pólo e em função dos interesses e das condições históricas concretas. A construção da dicotomia entre Estado e Mercado obedeceu a uma lógica distintiva, a partir da qual se pode dividir todo o universo social em duas esferas conceitualmente distintas, obedecendo dois princípios básicos: 1. Elas são conjuntamente exaustivas, no sentido de que todos os entes de um universo considerado nelas tenham lugar, sem nenhuma exclusão; 2. Elas são reciprocamente exclusivas, no sentido de que um ente compreendido como característico de uma, não pode ser compreendido da mesma forma como de outra, ainda que possa por ela ser manipulado. Tal divisão é, ao mesmo tempo,

---

<sup>11</sup> BOBBIO, N. e BOVERO, M. Sociedade e Estado na Filosofia Política Moderna, São Paulo, Brasiliense, 1978 - 2ª ed.

total (enquanto todos os entes aos quais atualmente ou potencialmente se refere devem nela ter lugar) e totalizante (enquanto tende a fazer convergir em sua direção outras dicotomias que se tornam, em relação e ela, secundárias).

É esta lógica que dá sentido e suporte para a ação política, e justificação para o discurso que sustenta e dá legitimidade aos agentes que operacionalizam o mundo “da política” e o/ou o mundo da “economia”. É também a partir do caráter totalizante desta lógica que se torna possível transformar ou traduzir todas as demandas sociais em questões a serem equacionadas no âmbito político e/ou econômico. Tal direcionamento tem, como significação imediata, a sacralização das estruturas legítimas que ordenam as ações nos dois campos considerados.

Podemos tomar, à título de comparação e como função de contraste, a(s) igreja(s) como uma terceira estrutura historicamente estabelecida<sup>12</sup>, cujos fundamentos estão postos e se justificam fora dessa lógica dicotômica. Sem aprofundar as funções historicamente assumidas e as constantes adaptações e transformações verificadas ao longo dos séculos, pode-se afirmar que essas igrejas são objetivamente justificáveis nos espaços sociais onde surgiram. O conjunto de elementos que tornaram possíveis a sua existência e permanência como estrutura social opera uma lógica própria que lhe dá significação e legitimidade, a saber:

1. Os agentes sociais cumprem funções plenas de significação e importantes para a manutenção da ordem social vigente - e como tal são “aceitos”;

2. O discurso (isto é e no caso, a teologia) que justifica tanto a ordem social quanto a estrutura de sustentação não só definem a temática historicamente relevante, mas define também o conjunto de verdades operacionáveis em qualquer e em um determinado momento histórico. É em função da legitimidade permitida pela lógica medieval que a estrutura eclesial cristã se impõe como fundamental para o mundo político de sua época.

---

<sup>12</sup>Tal perspectiva encontra-se em TOURAINE, A. Palavra e Sangue - Política e Sociedade na América Latina. São Paulo, UNICAMP, 1989.

Com o advento da nova lógica dicotômica, a partir da qual novos espaços são privilegiados, qual é o destino da estrutura, dos agentes e da própria lógica eclesial? Pode-se apontar para a sua inadequação histórica e cogitar-se pelo seu eventual desaparecimento (o que, de fato, parece não ser o caso) na medida em que Estado e Mercado avancem e tomem por completo o universo social contemporâneo; poderá argumentar-se pela sua permanência apenas enquanto fossilização de práticas e estruturas insignificantes do ponto de vista da eficácia para a nova ordem social constituída. Ou ainda poder-se-ia propugnar por um reordenamento, onde ela perde a centralidade e, cada vez mais, vê-se como satélite dos novos pólos determinantes da ordem social. Adotando-se tal perspectiva, dá-se vazão a uma inversão conceptual : aquilo que constituía o espaço social por excelência, vê-se agora circunscrito a um outro âmbito, da intimidade, da pessoalidade - vale dizer, do mundo privado. E sua posição neste novo espaço constitui-se como mais um conjunto de práticas funcionais. Desta forma e como consequência, a dicotomia Estado x Mercado produz e dinamiza um universo temático que põe em discussão a relação entre espaço público e espaço privado.

A configuração interna dos dois campos formados pela dicotomia em destaque é derivada do condicionamento recíproco existente entre os dois termos (no sentido de que se reclamam continuamente um ao outro), isto é, Estado e Mercado influenciam na configuração da estrutura interna de seu oposto, seja subvertendo os limites logicamente estabelecidos, seja tomando como próprio de si ou passível de sua ação, mecanismos que lhe são alheios. Para cada uma das situações a que convém o uso da dicotomia, as duas respectivas esferas podem ser diversas, cada uma delas ora maior, ora menor para um ou para outro dos dois termos que a constituem. Assim, uma divisão ideal de papéis indicará o Estado como provedor do espaço público e o Mercado se insere no quadro da satisfação das necessidades privadas. Como a exaustividade de tal configuração é problemática, aumenta-se a esfera do público, alçando-se o Estado a papéis característicos do Mercado e este, por sua vez, passa a condicionar internamente o Estado, uma vez que parte de suas funções são desenvolvidas no interior daquele. Este imbricamento, contudo, não é desprovido de juízos de valor contrapostos, oriundos da situação específica dos grupos que compõe a sociedade.

De qualquer forma, tal situação reflete as condições concretas de exercício do poder a partir de uma unidade central superior e da autonomia relativa dos poderes periféricos. O Estado - ou qualquer outra forma de organização onde exista uma esfera pública - faz interagir as forças sociais desiguais em seu interior, ordenando-as. Tal definição conceptual contrapõe-se a uma visão naturalista da sociedade - tal como o conceito de sociedade natural dos jusnaturalistas ou o conceito de sociedade de mercado idealizada pelos economistas clássicos: na medida em que estas são modelos, as relações públicas ou privadas são caracterizadas como relações entre iguais ou seus espaços institucionais se caracterizam como coordenação<sup>13</sup>.

O nascimento da economia política marca, definitivamente a diferenciação entre a esfera das relações econômicas e a esfera das relações políticas. A distinção entre público e privado se apresenta sob a forma de distinção entre a sociedade política (ou de desiguais) e a sociedade econômica (as relações econômicas são entendidas como relações substancialmente de desiguais para efeito da divisão do trabalho, mas formalmente de iguais no mercado). Do ponto de vista do sujeito característico de ambas, o cidadão (*citoyen*) da sociedade política está voltado para o interesse público (*status rei publicae*), enquanto cabe ao *bourgeois* cuidar dos interesses privados em concorrência ou colaboração com os outros indivíduos (*singolorum utilitas*). É a partir deste status que aparece, pela primeira vez, a distinção entre público e privado. Contrapõe-se, a partir daí, uma série de conceitos excludentes entre si, tais como estado de natureza e estado civil, esfera econômica e esfera política, sociedade civil e estado político, sociedade de iguais (ao menos potencialmente) e sociedade de desiguais.<sup>14</sup>

Do ponto de vista do Direito, tal dicotomia se expressa através da distinção entre lei e contrato. Enquanto aquela é entendida como

---

<sup>13</sup> Um resumo comparativo do desenvolvimento conceptual que opôs sociedade política e momentos ante ou para-políticos encontra-se em BOBBIO, N. *et alli*. Dicionário de Política. Brasília, EDUNB, 1992.

<sup>14</sup> Neste quadro, entende-se a sociedade civil, em uma concepção hegeliana e/ou marxista, como o sistema de necessidades que se contrapõe ao estado político.

norma vinculatória posta pelo poder soberano e habitualmente reforçada pela coação (cujo exercício exclusivo pertence ao soberano) - como tal, chancelada pela autoridade política e inserida no campo do Direito Público, os contratos aparecem como conjuntos de normas que os particulares estabelecem para regular suas relações recíprocas, particularmente as patrimoniais, mediante acordos bilaterais cuja força vinculatória repousa sobre o princípio da reciprocidade - independente da regulamentação pública, constituindo-se no espaço do Direito Privado.<sup>15</sup>

O primado do aspecto público em relação ao privado se opõe a concepção liberal do Estado (Estado Mínimo), fundando-se na contraposição do interesse coletivo ao interesse individual, subordinando o segundo ao primeiro, isto é, afirma a irredutibilidade do bem comum à soma dos bens individuais. Retoma-se, assim, o escopo aristotélico-hegeliano de que o todo precede as partes e as subordina, gerando a possibilidade de aumento da intervenção estatal na regulação coativa dos comportamentos dos indivíduos e dos grupos infra-estatais. Tal perspectiva representa um caminho inverso ao da emancipação da sociedade civil em relação ao Estado. A sociedade civil é vista como consequência histórica do nascimento, crescimento e hegemonia da classe burguesa<sup>16</sup>. Retomando-se a perspectiva hegeliana, para o qual o Estado Total representava a reabsorção da sociedade civil pelo Estado territorial e burocrático, o Estado passa a representar um avanço em relação às experiências históricas onde há a supremacia do direito privado - tal como a sociedade feudal (onde as relações são do tipo contratual e não existe, de fato, um Estado) e a idade Imperial Romana (que se move entre o despotismo público e a liberdade da propriedade privada).

Ocorrem dois processos paralelos: de um lado a distinção entre público e privado se duplica na distinção entre economia e política, com o primado do público sobre o privado representando a

---

<sup>15</sup> A concepção kantiana é assumida como distinção, onde direito público e direito privado estão em correlação com a distinção entre direito natural e direito positivo. Com efeito, em Kant os institutos fundamentais do direito privado são a propriedade e o contrato, enquanto o direito positivo tem força vinculatória, derivada da possibilidade de que seja exercido em sua defesa o poder coativo, pertencente de maneira exclusiva ao soberano.

<sup>16</sup> Na concepção hegeliana e marxista a sociedade civil se confunde com a sociedade burguesa. Em Hegel ela aparece como um momento histórico e em Marx como um espaço social estruturado.

emancipação da política; de outro, ocorre a publicização de aspectos do privado e a privatização de aspectos do que se considerava público. Na medida em que o Estado assume e se confunde com a ordem pública, liga-se intrinsecamente a ele o exercício das funções políticas

(Estado e política tornam-se quase que sinônimos e o exercício da política se reduz a condição de conquista do poder do Estado). Contudo, não se esgota no Estado o conjunto de interesses públicos que são defendidos em uma determinada sociedade. Neste sentido - contrário às previsões de Hegel de que o Estado como totalidade ética se imporia a fragmentação da sociedade civil -, as relações contratuais características das relações privadas não foram relegadas a esfera inferior das relações entre indivíduos ou grupos menores, mas reemergiram à fase superior das relações políticas relevantes. No Estado moderno, a sociedade civil se vê cada vez mais forte enquanto constituída por grupos organizados que, ora pressionam os sistemas estatais em função de medidas de interesse geral, ora se constituem em barreiras na defesa dos interesses de segmentos particulares. Os conflitos que atravessam os vários grupos se renovam continuamente fora do Estado e no Estado e este, como conjunto de organismos de decisão (através de seus parlamentos e governos) e de execução (através de seu aparato burocrático), diante deles, desenvolve a função de mediador e garantia mais do que a função de detentor do poder de império, segundo a representação clássica da soberania.

A dicotomia entre processos de publicização do privado (com a subordinação dos interesses privados à coletividade representada pelo Estado, que invade e engloba progressivamente a sociedade civil) e a privatização do público (com a formação de grandes grupos que se servem dos aparatos públicos para o alcance dos próprios objetivos) torna o Estado o *locus* em que se desenvolvem, compõe, para depois decompor-se e recompõem-se novamente os conflitos oriundos das disputas particulares da sociedade. A presença de um instrumento jurídico que permite um acordo continuamente renovado é a representação moderna da figura tradicional do contrato social.

Se o Estado torna-se a representação e constitui-se como o espaço do público por excelência, a esfera do privado cada vez mais será confundida como a satisfação das necessidades individuais. Por

tal caracterização a economia, em seus primórdios, vincular-se-á às relações domésticas - e como tal, reino da sociedade civil. A transposição da economia para fora do espaço doméstico é, ao mesmo tempo, condição e resultado do estabelecimento do Mercado como o segundo pólo da dicotomia anunciada - e é em função disto que o Mercado herda, e em muitos aspectos, assume e determina o espaço do privado. Todavia, a transposição Mercado e sociedade civil não acontece da mesma forma do que se procede com o Estado, que assume a totalidade do espaço público.

A determinação conceptual da sociedade civil, empregada como um dos pólos da dicotomia, implica, em sua extensão, pensar também o Estado. Negativamente considerada, é a esfera das relações sociais não reguladas pelo Estado (entendido restritivamente como o conjunto dos aparatos que, em um sistema social organizado, exercem o poder coativo). Tal abordagem está em consonância com o conjunto de idéias que acompanharam o nascimento do mundo burguês: afirmação dos direitos naturais aos indivíduos e aos grupos sociais independentes do Estado (como tais, limitam e restringem a esfera do poder político), a descoberta das relações inter-individuais (relações econômicas, cuja regulamentação não requer a existência de um poder coativo, posto que se auto-regulam), dilatação do direito privado (mediante o qual os indivíduos regulam suas próprias relações guiados por seus reais interesses).<sup>17</sup>

A partir de uma definição positiva do Estado e da contraposição entre uma esfera política a uma esfera não política, a sociedade civil passa a ser abordada como o conjunto das relações não reguladas pelo Estado, ou seja, tudo aquilo que sobra, uma vez bem delimitado o âmbito no qual se exerce o poder estatal. Várias concepções são utilizadas, dependendo do que se considere como a esfera não estatal: o pré-estatal, o anti-estatal, o pós-estatal,...

Para uma concepção que considera a sociedade civil como fenômeno pré-estatal, em consonância consciente ou não com o jusnaturalismo, tomar-se-à como pressuposto básico a existência de

---

<sup>17</sup> De tal forma a conceitualização da sociedade civil está ligada a emancipação burguesa que aparece em todos os escritos alemães, inclusive hegelianos e marxistas, como *bürgerliche Gesellschaft*.

várias formas de associação que os indivíduos fazem entre si para a satisfação de seus mais diversos interesses. O Estado as superpõe para regulá-las, sem jamais vetar-lhes o ulterior desenvolvimento e impedir-lhes a contínua renovação.

Em uma afirmação anti-estatal, a sociedade civil é o lugar onde se manifestam todas as relações básicas da sociedade, formam-se os grupos que lutam pela emancipação do poder político a partir de “contra-poderes” (se tomada como um valor positivo) ou como desagregativa (se tomada como valor negativo). Tomada como fenômeno pós-estatal, a sociedade civil aparece como produto da dissolução do poder político<sup>18</sup>.

Em outra perspectiva, a sociedade civil é tomada como pré-condição para o Estado (daquilo que não é estatal), como antítese do Estado (daquilo que se põe como alternativo ao estatal) ou como dissolução ou fim do Estado. Enquanto pré-condição para o Estado, a sociedade civil seria o lugar onde surgem e se desenvolvem os conflitos econômicos, sociais, ideológicos e religiosos (e que as instituições estatais tem o dever de resolver através da mediação ou da repressão). Os sujeitos desses conflitos e, portanto, da sociedade civil enquanto contraposta ao Estado, seriam as classes sociais (grupos, associações, movimentos, organizações que as representam ou se declaram seus representantes), os grupos de interesse (associações de vários gêneros com o objetivo de defender grupos particulares frente as medidas passíveis de serem adotadas no âmbito do Estado), ou os grupos políticos (movimentos de emancipação de grupos étnicos, geracionais, defesa de direitos civis, de minorias ou grupos segregacionados, etc.), conforme o pressuposto teórico adotado.

A afirmação da sociedade civil como antítese do Estado é a mais comum entre os pensadores clássicos:

1. no modelo aristotélico a noção de estado aparece como prosseguimento natural da sociedade familiar e corresponde

---

<sup>18</sup> Para Gramsci, a sociedade civil representa a reabsorção da sociedade política, onde se exerce uma hegemonia distinta da dominação presente na sociedade política, representada pelo poder de Estado.

perfeitamente a natureza social do homem. Assim, a sociedade civil é decorrência da própria natureza agregativa do homem.

2. para Hobbes, enquanto o Estado é a antítese do estado de natureza, a sociedade civil se estabelece mediante acordo de indivíduos que decidem sair do estado de natureza, alienando absolutamente o conjunto dos direitos individuais, sendo, portanto, uma sociedade instituída ou artificial derivada do estado de natureza.

3. Locke, ao mesmo tempo em que observa positivamente na sociedade civil (como reino da liberdade, da independência e da disposição dos bens), vê, também, na precariedade de garantias que a sociedade civil oferece para que se possa usufruir dos direitos (principalmente em relação a garantia da propriedade) a negação da possibilidade de permanência social sem a constituição de um outro organismo, propriamente político, fundado sob um contrato que ordena as condições de existência fora e para além da sociedade natural.

4. Em Kant tal iniciativa de sair do estado de natureza corresponde ao ingresso em um estado civil guiado pela lógica da necessidade. O Estado corresponderia a adoção de princípios de racionalidade.

5. em Rousseau o termo sociedade civil tem uma conotação axiológica negativa, uma vez que é subordinativa da maioria à minoria, através da delimitação da propriedade.

6. na interpretação marxista, onde se populariza o uso corrente do conceito indissolúvelmente ligado ao Estado, a sociedade civil é identificada como lugar das relações econômicas, “a base real sobre a qual se eleva uma superestrutura jurídica e política”<sup>19</sup>, a base material do Estado moderno<sup>20</sup>, contraposta à superestrutura onde estão as ideologias e as instituições políticas.

7. em Gramsci o momento da sociedade civil é superestrutural, constituído por organismos privados, onde se estabelece a função da hegemonia que o grupo dominante exerce sobre toda a sociedade, ou seja, é a esfera na qual agem aparatos ideológicos que buscam exercer a hegemonia e, através dela, obter o consenso e adquirir legitimidade -

<sup>19</sup> Marx, K. Contribuição a Crítica da Economia Política

<sup>20</sup> Na Sagrada Família, Marx desenvolve afirma que o homem da sociedade civil, isto é, o homem independente unido a outro homem apenas pelo vínculo do interesse privado e da necessidade natural inconsciente está na base do Estado burguês. O caráter da sociedade civil marxista coincide com o caráter específico do estado de natureza hobbesiano ( guerra de todos contra todos).

a sociedade civil corresponde ao momento da eticidade -, enquanto o Estado é o momento político estritamente entendido, através do qual é exercida a força, não menos necessária do que o consenso para a manutenção do poder.

8. para Hegel a sociedade civil está interposta entre a família (ou grupos de base) e o estado. Contrapõe-se ao modelo aristotélico de continuidade entre a *societas domesticae* e a *societas civilis*. A sociedade civil é um dos tripés do seu modelo triádico, aparecendo como forma estatal imperfeita (não como momento que precede a formação do Estado) que realiza a adesão íntima do cidadão à totalidade da qual faz parte.

A complexificação política das sociedades modernas implica em que se deva reconhecer conceitualmente novas esferas de realização dos indivíduos. Os conceitos de público e privado não se aplicam, apenas e atualmente, automática e respectivamente, ao Estado e à sociedade civil. Uma verificação das condições históricas de configuração dos espaços sociais indicaria a existência do que se poderia chamar “esfera do estatal/privado” e da “esfera do social/público”. Em uma primeira aproximação, se poderia indicar como fazendo parte da esfera estatal/privada, as empresas e as corporações em geral situadas no interior do Estado, as quais, conquanto se definam formalmente públicas, encontram sua racionalidade substancial na mesma lógica da defesa dos interesses particulares, econômicos ou setoriais, comportando-se, na prática, como as organizações de Mercado (ou mesmo, por exemplo, como os Sindicatos).

Por outro lado, tendem a situar-se numa segunda esfera, ainda emergente, as instituições e movimentos que, embora por sua natureza possam ser definidas como formalmente privadas, perseguem objetivos sociais, construindo, na prática, a articulação de um espaço público não-estatal. É o caso das Organizações Não-Governamentais (ONGs), que também são Organizações de Não-Mercado (ONM's) e ainda Organizações Não-Corporativas<sup>21</sup>. Em uma classificação mais rigorosa, teríamos que considerar também os partidos, que, embora possam ser definidos formalmente como instituições da sociedade

<sup>21</sup> WOLFE, A. Três caminhos para o desenvolvimento: Mercado, Estado e Sociedade Civil in Desenvolvimento, Cooperação Internacional e as ONGs. Rio de Janeiro, IBASE/PNUD, 1992.

civil, comportam-se de fato, como organizações pró-estatais que fazem a ponte entre sociedade e Estado, uma vez que são juridicamente normatizados, nos regimes democráticos, como os únicos canais permitidos à alternância do poder, ou seja e em outras palavras, configurados para deter o monopólio legal da disputa pelo poder. Em virtude desta característica, os partidos assumem, na prática, “razões de Estado”- o que significa que seu centro estratégico não se situa, por mais que possam proclamar o contrário, no interior da sociedade civil, na sua organização autônoma e sim, no modelo de Estado que almejam para manter ou mudar determinado padrão de relações sociais.

De sorte que, por paradoxal que possa parecer, a articulação de uma nova esfera social/pública não se dará independentemente da existência de entidades (ou experiências) Não-Governamentais (ou não-Estatais), não-mercantis, não-corporativas e não-partidárias, as quais, embora originalmente ou por natureza definam-se como privadas, desenvolvam uma atuação (e a partir da) sociedade civil orientada por idéias-valores que constituem esta sociedade (*gesellschaft*) como lugar autônomo, como espaço plural para o florescimento de comunidades (*gemeinschaft*) de projeto e não apenas como campo fragmentário de disputa de interesses ou como *dominium* do Estado. De certo modo e sob este aspecto, talvez se possa dizer que elas estruturam internamente o espaço social de uma forma diferente da que fazem os partidos que, segundo Gramsci, têm na sociedade civil uma centralidade social determinante análoga a do Estado na sociedade política. Neste sentido, elas são componentes de um contramovimento ao processo da Modernidade política, voltando - vale dizer -, de *gesellschaft* para *gemeinschaft*, isto é, trocando a generalidade abstrata de uma sociedade global configurada à semelhança (ou como suporte) do Estado (como é o caso das chamadas “sociedades de massa”) pelas particularidades concretas das múltiplas minorias sociais orgânicas que podem projetar autonomamente futuros alternativos para a coletividades (e, sobretudo, antecipar estes futuros em experiências presentes).

Redefinem-se, portanto, tais experiências como precursoras de uma nova institucionalidade “social-pública” emergente, mais pelo seu *telos* do que pelo seu *genos*. Exemplos clássicos destes

precursores são as organizações ambientalistas, pacifistas e ecumênicas. Mas também poderiam ser aqui consideradas as experiências baseadas nos valores da ética no comportamento público, da universalização da cidadania e da radicalização da democracia<sup>22</sup>. O raciocínio anterior nos leva à conclusão de que, sendo necessárias - tanto quanto Estado, Mercado, corporações e partidos -, tais instituições não são apropriadas para a construção de uma nova institucionalidade “social-pública” e, por conseguinte, não são suficientes para a articulação e a ampliação da esfera pública como um todo, como requer a universalização da cidadania. Por força de tais argumentos, somos obrigados a reconhecer o papel estratégico que assumem as experiências da sociedade civil, de caráter não-governamental, não-mercantil, não-corporativo e não-partidário, quando se transformam em sujeitos políticos autônomos. Essa transformação deve ser entendida no contexto das propostas sobre desenvolvimento político - questão que será examinada a seguir.

---

<sup>22</sup> FRANCO, A. O papel Estratégico das ONGs. Brasília, Instituto de Política, julho de 1994 (mimeo)

## 2. A questão do desenvolvimento

A ótica do debate sobre a intervenção pública que privilegia Estado e Mercado se dá a partir da possibilidade desta intervenção propiciar mecanismos de desenvolvimento para o conjunto da sociedade. É a partir da ótica tradicional que se criaram nomenclaturas distintivas, segundo “graus” de desenvolvimento: primeiro mundo x terceiro mundo, países desenvolvidos, em desenvolvimento/industrializados ou em industrialização x países subdesenvolvidos/agrírios<sup>23</sup>. O critério utilizado para formar uma graduação centra-se, em qualquer caso, no grau de incorporação tecnológica - se o critério utilizado é econômico - ou no grau de institucionalização das decisões - se o critério é político. Esta metodologia permitiu traçar quadros comparativos entre várias sociedades.

Pensar a sociedade civil como espaço para a discussão do desenvolvimento pode ser uma aproximação problemática. Estados e Mercado há muito dominam a forma como pensamos o desenvolvimento. Por ser este o campo principal onde eles se confrontam, a maioria dos estudiosos interessados em desenvolvimento se especializou no que se convencionou chamar “economia política”. Desta forma, o foco do debate está direcionado para as grandes escalas: macroeconomia, multinacionais, economia mundial, estado burocrático, sistema internacional, organizações

---

<sup>23</sup> HOROWITZ, I. Three Worlds of Development. The Theory and Practice of International Stratification. Oxford, University Press, 1966.

internacionais ... O vocabulário criado por esta opção de foco gerou um ativo debate, na medida em que o significado de termos, tais como imperialismo, dependência e autoritarismo foram utilizados para explicar situações históricas concretas<sup>24</sup>.

A sociedade civil, ao contrário, requer que o foco se dirija para coisas de menor porte. Trata-se de voltar-se para as questões da integração social. O funcionamento de organizações setoriais locais, pequenas comunidades, organizações voluntárias, movimentos sociais de base, enfim, todas as modalidades de organização social definidas pelo fato de que estão cercadas por instituições maiores e mais abstratas, como o Estado e o Mercado. A característica fundamental da sociedade civil é sua flexibilidade e sua abertura à vida cotidiana. Portanto, trata-se de reverter as prioridades da economia política e, em última análise, os parâmetros a partir dos quais se mede e define o desenvolvimento.

A emergência do sociedade civil como campo de ação em prol do desenvolvimento não se dá a partir de alguma escolha teórico-metodológica. É fruto dos desdobramentos ocorridos nos últimos anos, nos quais Estado e Mercado abriram fissuras, as quais não conseguiram preencher. O ressurgimento e fortalecimento das organizações que se desenvolvem à margem do Estado e do Mercado é um fenômeno generalizado, cuja principal incidência - em termos de novidade - se dá nos países do antigo bloco socialista<sup>25</sup>, mas não é novidade nas sociedades ocidentais sedimentadas<sup>26</sup>. No caso da sociedade norte-americana, a existência de organizações e ações privadas sem fins lucrativos se traduz em termos de uma forte tradição filantrópica que se vincula e fortalece a partir das características da cultura norte-americana: a filantropia tem raízes fortes nas crenças religiosas, como mútua assistência e em princípios democráticos de participação cívica, em uma grande variedade de abordagens possíveis de problemas - tendo em vista uma tradição de autonomia individual e limitações quanto a atuação governamental.

---

<sup>24</sup> WOLFE, A. *A Whose Keeper? Social Science and Moral Obligation*. University of California Press, 1989.

<sup>25</sup> PRZEWORSKI, A. A falácia Neoliberal in *Revista Lua Nova* 28/29, p 209-225.

<sup>26</sup> KHOR, M. O Estado da Cooperação Internacional . Relatório do Banco Mundial, n. 173, 1995.

Nas teorias sistêmicas recentes, a sociedade civil ocupa o espaço reservado a formação das demandas (*inputs*) que se dirigem ao sistema político responsável por respondê-las (*outputs*). Tal concepção liga o desenvolvimento e a sociedade civil a temas centrais da ação do Estado moderno:

1. ao tema da governabilidade nas sociedades complexas: uma sociedade torna-se tanto mais ingovernável quanto mais aumentam as demandas da sociedade civil, não aumentando correspondentemente a capacidade de resposta do Estado;

2. ao tema da legitimação das instituições e das formas de poder: a sociedade civil aparece como o lugar onde, de fato, se formam os poderes que tendem a obter uma legitimação própria, inclusive em detrimento aos poderes legítimos. A sociedade civil é o lugar onde se dão os processos de deslegitimação e de religitimação (novas fontes de consenso), lugar onde aparecem as crises que ameaçam a sobrevivência de um sistema político;

3. ao tema da formação da opinião pública, vinculada a questão dos grupos de pressão, do uso de meios de comunicação de massa e a formação do consenso;

4. ao tema da intervenção pública para resolver os estrangulamentos sociais, as formas de superação das carências históricas e como satisfação das necessidades crescentes das comunidades - promovendo o desenvolvimento potencial da sociedade.

Os efeitos da ação do Estado e do Mercado geraram, como produto as condições concretas da sociedade moderna. Ora agindo de forma coordenada, ora sendo o contraponto de um em relação ao outro, privilegiando-se este ou aquele vetor social em função das necessidades de legitimação de alguma ação política determinada, os agentes do Mercado e do Estado disputaram o privilégio de se apresentarem como fatores de condições mais privilegiadas para o conjunto da sociedade, ainda que as origens da ação de ambos pudessem ter um mesmo ponto de partida. As deficiências de Estado e Mercado para prover todas as condições necessárias para o desenvolvimento social demonstra que existem limites para que ambos impulsionem e absorvam os dinamismos sociais gerados na sociedade - isto é, constata-se a existência de espaços não suficientemente cobertos pelo Estado e pelo Mercado e nestes espaços

formam-se ou podem potencialmente se constituir ações significativas que visem o desenvolvimento social.

Ainda que voltados para o Estado e para o Mercado, no sentido de funcionarem como mecanismo de pressão e dinamização sobre estes e destes, estes novos espaços sociais tem possibilitado o surgimento de organizações que têm vinculado contingentes significativos, alocados enquanto agentes sociais - em contraposição a uma perspectiva de mobilização enquanto agentes políticos ou econômicos, estrito senso (entendendo-se como tais, aqueles que se vinculam ao funcionamento do Estado ou do Mercado)<sup>27</sup>. A existência desses grupos demonstra que nem Estado e nem Mercado estão constitucionalmente instrumentalizados para dar conta das demandas geradas nestes espaços e neles atuam apenas supletivamente e, muitas vezes, de forma indireta.

A polarização entre Estado e Mercado tem se mostrado insuficiente para fazer frente aos desafios do espaço público moderno - o que não significa afirmar a possibilidade de superação total de qualquer um ou ambos para a sobrevivência da sociedade. A configuração deste novo espaço requer um esforço de conceitualização. Tal construção tem se dado por vias diversas, cujos resultados apontam para uma mesma direção, que são os espaços comunitários gerados e mantidos na sociedade civil.

Enquanto realidade histórica, a sociedade civil sempre se configurou como negatividade para a ciência política. Dada a baixa ou inexistente institucionalização existente em seu âmbito, estes foram os elementos constitutivos que sempre se ressaltaram na configuração da sociedade civil:

1. o caráter de efemeridade que sempre marcou o seu surgimento e posterior desaparecimento;
2. o caráter parcelar e de pouca densidade que marcam as ações propostas;

---

<sup>27</sup> Por agentes econômicos entende-se o espectro formado por aqueles que atuam em função da produção/reprodução econômica e se polarizam a partir do acesso e posse do capital econômico. Por agentes políticos entende-se o espectro formado por todos os que se vinculam a ação pública no espaço estatal, cujos parâmetros são dados pelo estatuto da representação e/ou delegação oriunda de processos eletivos especificamente organizados para tanto.

3. a descontinuidade e a diversidade das ações;
4. a impossibilidade de generalizações face ao seu particularismo e ;
5. a inexistência de canais e/ou instrumentos que superem seu localismo.

Em suma, na sociedade civil encontra-se a contra-face do que é fornecido pelo Estado e pelo Mercado. A questão é saber se esta é uma verdade ontologicamente estabelecida, isto é, se tal realidade independe das condições históricas. Se considerarmos o desenvolvimento a partir da ação e presença do Estado e do Mercado - e do influxo destes sobre a sociedade -, dada a continuidade histórica que estes permitem, pode-se argumentar pela inexistência, dentro da sociedade civil, de vários elementos essenciais que servem de suporte para o estabelecimento de processos desenvolvimentistas.

A questão do desenvolvimento, vista do ponto de vista do Estado ou do Mercado, se insere no quadro da consolidação da democracia. No caso específico da América Latina, trata-se de vincular o desenvolvimento às transformações necessárias nos aparatos estatais e nas relações de mercado. É a partir do escopo desenvolvimentista que se tem propugnado uma onda de privatizações que terão, como resultado, reflexo no funcionamento institucional da sociedade. Na medida em que em nossa experiência histórica há uma grande dependência e vinculação dos agentes públicos aos recursos alocados para e pelo Estado, do qual retiram sua existência e possibilidade de reprodução, o desenvolvimento passa a ser visto como a possibilidade de intervenção estatal mais ou menos eficaz.

Da mesma forma, a abertura econômica e a integração de mercados tem gerado uma profunda alteração nos sistemas produtivos e nas relações de trocas de nossas sociedades. Um mercado globalizado requer, dos agentes econômicos, competências diferenciadas para que possam sobreviver - ao mesmo tempo que lhes proporcionam e exigem novos parâmetros de consumo e produção, ditados pela adequação às possibilidades de aquisição/produção mais baratos, independentes das aspirações culturais próprias. Verifica-se uma tendência afirmativa da excelência econômica como

possibilidade de suprir as necessidades sociais básicas, a partir da ação econômica puramente considerada.

O alcance dessas transformações estruturais ainda está pouco delimitado e, certamente, sofrerá alterações substantivas em função dos efeitos que irão se observar nos próximos anos. Contudo, esta nova configuração do espaço público não poderá ser definida a partir do remanejamento de recursos apenas no âmbito do Estado e do Mercado: terá de se levar em conta o conjunto de forças políticas que se agrega para além desses âmbitos, ainda que de forma incipiente, inclusive como forma de superação de limites históricos que Estado e Mercado impuseram às nossas sociedades. A forma específica de como se estabelecerá esta nova relação, levando-se em conta um terceiro elemento ainda não suficientemente caracterizado, dependerá de inúmeros aspectos imponderáveis *a priori*. Pode-se afirmar que o desenvolvimento calcado na adoção de macro-estruturas é cada vez menos eficaz. Seu contraponto, indicado como um elemento já historicamente cristalizado, é o que se tem denominado “Terceiro Setor” ou “Sociedade Civil Organizada”<sup>28</sup>, referindo-se a uma série de práticas políticas e sociais significativas - que agrega um contingente qualitativamente significativo e cuja ação tem efeitos sobre as decisões e agendas públicas.

Junto com o desenvolvimento da diferenciação entre economia e política como campos responsáveis por aspectos particulares de desenvolvimento na sociedade moderna, também se postulou, de modo afirmativo ou crítico, certa correspondência e interligação necessária entre ambos. Transposto para a arena dos fatos históricos, isto significou uma constante inter-relação entre as ações e os agentes do Estado e do mercado. No caso específico da América Latina, as principais ações verificadas, excluídas aquelas que dizem respeito à própria manutenção (e mesmo estas!) do Estado, estão vinculadas e dirigidas para o Mercado - sua criação, regulamentação, manutenção, desenvolvimento e dinamização. Cabe ao Estado um papel preponderante, com o ônus daí derivado, enquanto os agentes do Mercado tradicionalmente se colocam como vítimas ou alternativas mais eficazes para uma intervenção desenvolvimentista. Isso não

---

<sup>28</sup> ENCUESTRO INTERNACIONAL DE ONGs . Democracia y Desarrollo Participativo -III. Managua, Porvenir, 1991.

significa que possamos encontrar disposição, por parte dos agentes econômicos, em assumir o controle direto do processo, através do controle do aparelho estatal.

Ao lado e por decorrência da ação do Estado, as elites empresariais (e, de forma subordinada, as lideranças sindicais) criaram mecanismos de ingerência, pressão e acesso aos recursos alocados pelo Estado, de tal forma que toda e qualquer atividade pública que não tenha caráter econômico passaram a ser consideradas residuais, aleatórias e secundárias<sup>29</sup>. Veja-se, a título de exemplo, quais foram os grandes indicadores presentes nos Planos Quinquenais de Desenvolvimento até os anos 80: aumento da renda per capita, aumento dos índices de capital agregado, aumento da participação de renda líquida na composição do PIB,... Por conseqüência, nota-se uma carência de políticas sociais de longo curso. As imensas desigualdades e desequilíbrios sociais são tratadas pontualmente e a partir da emergência de situações de caos social. Os fundos sociais criados para fazer frente as carências sociais tiveram seus recursos desviados ou se mostraram pouco eficientes para fazer frente as necessidades, como é o caso do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), a Poupança Popular, a Contribuição Previdenciária. Criados para atender as questões de garantia e geração de empregos e habitação (os dois primeiros) e criar um sistema de saúde e previdência social (o último), o que se viu ao longo dos anos foi o dilapidamento de um patrimônio que, se era público, nunca foi estatal. O Estado, por sua vez, jamais investiu seriamente em educação. No auge dos regimes autoritários, o gasto anual não passou de 3% do orçamento.

Quando os países latino-americanos se propõe harmonizar democracia política, desenvolvimento econômico e equidade social, estão propondo um novo desafio. Já não se trata de uma compatibilidade assegurada de antemão. Por um lado o desenvolvimento econômico e particularmente o Mercado, como conjunto de regras que disciplina o campo da produção e da circulação do que é, deve ou pode ser produzido, não pode ser

---

<sup>29</sup> DINIZ, Eli. As Elites Empresariais e a Nova República: corporativismo, democracia e reformas liberais no Brasil dos anos 70 in Elites Nacionais, Elites Mundiais, Ensaios FEE, n.º 34, Porto Alegre, 1996, página 53-79.

considerado como condição suficientemente amadurecida para a inclusão do enorme contingente populacional marginalizado. Mais dificultada se torna a tarefa na medida em que, junto as exigências de satisfação interna dos países, põe-se em marcha uma colossal internacionalização da economia. De tal forma que soa um tanto quanto ultrapassado falar-se em interesses nacionais ou internos, quando se toma como referência para a atividade econômica os princípios de globalização do mercado.

Por outro lado, considerar-se o desenvolvimento como a implantação da democracia política não garante, por si só, o desenvolvimento econômico. Questiona-se a capacidade do sistema político de, a partir do Estado, processar a política macroeconômica. As bases sob as quais se assenta o Estado na América Latina geraram um descompasso latente entre o instituto da representação e a ação governamental propriamente dita<sup>30</sup>. Enquanto aquela leva em conta os interesses gerados a partir de agremiações frágeis, com um enraizamento superficial junto aos vários setores sociais que buscam representar - que, por sua vez, só se relacionam corporativamente (no caso de segmentos organizados) ou clientelisticamente (na ampla maioria das situações) com os gestores da política institucionalizada, a ação governamental vê-se compelida a administrar tanto o cotidiano emergencial da atividade pública, quanto se propõe a tarefa de planejar as estratégias de longo prazo - isto tudo em meio a realização constante de pleitos eleitorais que lhes impõe novas composições políticas, rearticulações, correções de rota e satisfação de demandas que lhes permitam manter as alianças eleitorais.

Colocada como questão de fundo para os processos políticos atuais, em curso em toda a América Latina, a compatibilização de democracia e desenvolvimento econômico passa pelas transformações do Estado em primeiro plano - e secundariamente pela transformação da cultura empresarial (já que esta seria impelida pelos mecanismos próprios do mercado). A condição política necessária é o estabelecimento de um quadro de consenso amplo que não permita qualquer possibilidade de variabilidade - que é rotulada como recuo

---

<sup>30</sup> Veja-se, a respeito TRINDADE, H. Bases da democracia brasileira: Lógica liberal e práxis autoritária (1822/1945); CAMPELLO DE SOUZA, M. C. A democracia populista (1945/1964): Bases e limites in Como renascem as democracias.

face a estratégia estabelecida. Em uma ótica pragmática, trata-se menos de estabelecer prioridades a Estados ou Mercados como princípios portadores de uma racionalidade exclusiva ou excludente. Ainda que só remotamente declarado, a liberalização do Mercado passa pelo critério da adequação política, mesmo quando o contrário é afirmado. Ainda que esse pragmatismo seja afirmado como necessário e, inclusive, logre êxito a curto prazo, tal ótica não afasta os riscos de desagregação a longo prazo, já que, enquanto enfoque conjuntural, dispensa toda referência a um “modelo de desenvolvimento” que estabeleça regras estáveis e consistentes, exigidas por uma economia de mercado. Por outro lado, corre-se o risco de, fixada uma política de resultados, tomar o produto já alcançado como um fim em si ou mesmo cristalizá-lo a partir da ameaça de retorno a alegadas situações desvantajosas anteriores. Em qualquer dos casos os efeitos das medidas administrativas são tomados como sub-fenômenos, cuja resolução ficará atrelada a manutenção do status existente. A consequência política é engessamento do poder decisório e da representação, uma vez que o conteúdo das decisões políticas está demarcado anteriormente.

Diferentemente da Europa, na América Latina não se configurou uma sociedade capitalista anterior ao Estado<sup>31</sup>. O capitalismo não é um elemento histórico dado que preceda a regulação estatal. Antes, o que se tem é a implantação de um regramento jurídico-político, com o qual se fixará a atividade econômica. Houve, ao longo dos séculos, uma constante reestruturação do Estado em vista das conjunturas e forças políticas herdeiras do poder de mando. Em consequência, a possibilidade de se estabelecerem condições para a universalização da cidadania foram tardiamente desenvolvidas. E, fixadas as tendências elitista de oportunidades, estas deram a tonalidade do Estado, mesmo quando do advento dos nacionalismos e do populismo deixaram de ser apenas teorias políticas e se transformaram em formas de intervenção e acesso aos aparelhos de estado. Outra consequência decisiva para a ordem social é de que o Estado assume a tarefa de “instaurar” uma sociedade moderna. Deriva disso a especificidade do intervencionismo estatal, explicitamente dedicado a executar um

---

<sup>31</sup> FALETTI, E. La especificidade del estado en America Latina, Santiago, CEPAL n.º 38, 1989.

modelo de desenvolvimento para a sociedade em seu conjunto. A intervenção do Estado no Mercado não é derivada de nenhuma função corretiva, mas como esforço deliberado de promover o desenvolvimento econômico e social. As medidas corretivas que adote são sempre emergenciais e fixadas setorialmente. Isto implica, por outro lado, que a economia de mercado não só depende da iniciativa estatal, como guarda uma estreita relação com as ‘razões de Estado’ (questão nacional=questão social-questão econômica). Seguindo esta lógica, setores econômicos foram criados e mantidos, enquanto outros foram esvaziados ou viram grande parte da massa de recursos neles produzidos serem carreados para outros segmentos - via intervenção estatal. Outros setores, ainda que anacrônicos, pelos mesmos motivos, foram mantidos e subsidiados<sup>32</sup>.

O modelo de desenvolvimento adotado a partir dos anos 30 até os anos 70 caracteriza-se como um “modelo de desenvolvimento para dentro”. O papel ativo do Estado responde não apenas a necessidade de fazer frente a perda do mercado externo na crise dos anos 30, mas visa satisfazer as demandas das classes médias emergentes, mediante a ampliação dos mercados internos. O Estado fomenta a industrialização com base na substituição das importações, investe em obras de infra-estrutura, expande os serviços públicos e promove mudanças estruturais com o objetivo de integrar os setores médios e populares. A intervenção estatal não se opõe a uma economia capitalista de mercado, mas pretende estruturá-la em função das mudanças na sociedade. Ela representa uma iniciativa política que, embora não esteja apoiada somente nos argumentos técnicos oferecidos pelo keynesianismo, se baseia na crença de que o Estado é o melhor mecanismo para resolver problemas conjunturais existentes na sociedade<sup>33</sup>.

Nos anos 70 o esgotamento do modelo é evidente. O dispêndio fiscal dispara, ultrapassando os rendimentos tributários, o protecionismo distorce a competitividade das novas indústrias, o

<sup>32</sup> Seguindo tal padrão, encontramos similitudes em toda a América Latina, mas o padrão estadonovista de Vargas é padrão. Ao criar o Banco Central como gerenciador cambial seguiu-se uma deliberada reconversão de divisas advinda do setor cafeeiro para a setor industrial nascente, inclusive com a criação de empresas estatais que hoje estão sendo privatizadas.

<sup>33</sup> SUNKEL, O. Auge, crisis e renovacion del Estado: una perspectiva de largo plazo in LANDER e SONNTAG, *Universalismo y Desarrollo*, Mexico, Nueva Sociedad, 1991.

gasto social subvenciona direta ou indiretamente os setores médios em detrimento de uma lógica de mercado e do amparo aos setores mais pobres, distorções cambiais e monetárias produzem distorções críticas no setor produtivo e inchaço no setor financeiro. A saída encontrada foi a intensificação da concorrência por financiamentos internacionais e a busca de créditos externos para contrabalançar os desajustes internos. Quando estes financiamentos se esgotam, o aparato estatal e os serviços públicos se deterioram. Põe-se em marcha uma dinâmica que mina simultaneamente todas as bases de sustentação do sistema. A expansão ilimitada da iniciativa política não respeita a racionalidade própria do processo econômico e destrói as formas de calculabilidade do Mercado. Em contrapartida, a instrumentalização da economia incrementa a polarização do sistema político e destrói sua capacidade reguladora.

A crise do Estado provoca a crítica do Estado. O neoliberalismo reaparece como a ideologia do momento, denunciando não somente o estatismo, como também condena toda a intervenção estatal como inerentemente nefasta. O ataque esquece que o impulso estatal para a modernização criou as bases estruturais que propiciou toda a estratégia de desenvolvimento posterior. Paralelamente ao debate ideológico, inicia-se uma ofensiva prática “neoliberal”, inaugurada pelo governo chileno nos anos 70, e que redefine o modelo de desenvolvimento a partir de novas práticas governamentais que são colocadas em curso. Em vez de privilegiar o atendimento das demandas sociais, o novo modelo põe toda a ênfase no lado da oferta produtiva. A eliminação do intervencionismo estatal e a imposição de uma economia de mercado produz readequações nas políticas internas (liberação de preços e desregulamentação de mercados) e externas (abertura comercial e financeira), visando reajustes macroeconômicos (diminuição do déficit fiscal, controle da inflação).

Os constantes reajustes verificados nas duas últimas décadas criou uma série de desequilíbrios, com setores ora agravados, ora liberados em função de situações extra-Mercado, tendo como sub-fenômeno uma relação interna desigual com outros setores econômicos concorrentes<sup>34</sup>.

---

<sup>34</sup> LARRAIN, F. e SELOWSKY, M. El Sector Publico y la Crisis de la America Latina, Mexico, El Trimestre Económico, 1990.

Tal experiência e resultados tem efeitos demonstrativos para as demais economias do continente. Com maior ou menor celeridade vai se tornando voz corrente, distendendo-se as amarras que não permitiam a adoção de medidas políticas corretivas. O Estado se debilita, pois deve assumir o custo financeiro da reconversão (dívida externa e interna, saneamento das empresas públicas com vistas a privatização, ...). Os recursos advindos das privatizações, ainda que representem consideráveis volumes, são insuficientes para alavancar processos de desenvolvimento econômico necessários. Devido aos baixos investimentos verificados nas últimas décadas, gera-se uma situação contraditória: por um lado propugna-se as necessárias reconversões para adequar a capacidade de novos investimentos; por outro, esta reconversão tem como efeito o engessamento da capacidade de fazer frente as despesas correntes. As medidas até agora tomadas tem efeitos imediatos menores sobre o fluxo de pagamentos em virtude do alongamento dos prazos de pagamento das dívidas dos Estados. Mas não as resolve, porquanto estas estão indexadas monetariamente e, dada a oscilação das taxas de juros - com a manutenção de elevadas taxas internas patrocinadas pelos próprios governos -, representam sobrevalorização no médio e longo prazo. Além dos custos financeiros o Estado deve assumir também os custos políticos de uma drástica redução dos serviços públicos. Neste sentido, alguns setores incluídos nas medidas de desregulamentação e privatização terão preços majorados, como é o caso da energia e telecomunicações. Setores como a saúde pública, educação e previdência, cuja possibilidade de liberação total ao Mercado não está colocada, devem sofrer reestruturações drásticas.

Lentamente essas experiências se refletem no debate latino-americano. A antinomia Estado e Mercado cedeu lugar à compreensão de que tanto o modelo desenvolvimentista, centrado no papel ativo do Estado, quanto o modelo neoliberal, apoiado na dinâmica do Mercado, devem ser analisados em relação contexto. Não se trata de uma questão de “verdade”: assim como o significado da intervenção estatal não representa nenhuma superioridade intrínseca de formas de poder centralizado, também as opções de Mercado não tem poder para resolver todos os problemas, inclusive alguns de ordem estritamente econômica, de nossas sociedades.

Mais recentemente descortina-se um crescente movimento de globalização econômica, com a internacionalização dos mercados, a presença de circuitos produtivos, comerciais, financeiros e tecnológicos configurando uma complexa rede planetária. Globalizam-se também os padrões e as expectativas de consumo, os campos culturais e modos de vida. Forma-se um consenso global sobre o quadro normativo da ação política, desconhecendo-se ou enfraquecendo instâncias reguladoras criadas em outros contextos, tais como a ONU, OTAM, etc. - até mesmo organismos com ingerência econômica direta, como o Banco Mundial e o FMI vêem-se com sua capacidade de intervenção reduzidas. Em um primeiro momento chegou-se a cogitar pelo enfraquecimento do Estado, face aos seu caráter territorial e a impossibilidade de estabelecer limites aos agentes econômicos, uma vez que as medidas jurídico-políticas e as ferramentas de que dispõe são insuficientes para acompanhar a dinâmica do Mercado. O que este movimento tem demonstrado é que os Estados passam por transformações para fazer frente a essas novas exigências.

Ao lado do movimento de globalização verifica-se um segundo movimento, não menos importante, de fragmentação das sociedades. É nesse espaço que concorrem as organizações da sociedade civil. A segmentação econômica verificada no contexto dos países não segue os mesmos padrões do modelo de desenvolvimento baseado na industrialização vertical dos processos, tal qual acontecia até meados dos anos 80. O padrão de desenvolvimento regionalizado, inclusive no interior dos países, tende a ser abandonado. A consequência imediata e mais grave é a acentuada desintegração econômica no interior de cada país, uma vez que não existem mais sistemas de proteção interna a atividades antes consideradas prioritárias. Ao mesmo tempo em que grupos sociais em países diferentes chegam a compartilhar estilos de vida similar, aumenta a distância entre as condições concretas de vida destes grupos, o mesmo ocorrendo internamente com grupos considerados internamente em cada país. O processo de globalização, por sua vez, concorre, provoca e/ou agrava os processos de decomposição social na medida em que coloca frente a frente grupos sociais em condições desiguais. Este tensionamento entre globalização e fragmentação deve dominar o debate político nos

próximos anos. O dilema dos países latino-americanos é que, por um lado, seu desenvolvimento depende de uma inserção competitiva nos campos mais dinâmicos do mercado mundial. Por outro lado, esta mesma inserção tem como efeito a decomposição social devido a necessidade de mudanças comportamentais rápidas. Independente das inevitáveis crises internas, tornaram-se ilusórias as pretensões de um desenvolvimento autônomo, a margem do sistema capitalista mundial. Além disto, há um esgotamento da possibilidade de inserção econômica baseando-se na exploração de recursos naturais a partir de atividades com baixo incremento de capital. Já não basta exportar, mas se faz necessário incrementar o fator tecnológico dos bens e serviços exportados.

Enfim, a necessidade de abertura ao exterior, provocada pelo fenômeno da globalização, aprofunda ainda mais as desigualdades sociais no interior das sociedades latino-americanas. Estas segmentam-se drasticamente segundo o grau diferencial de inserção de cada setor nos processos de globalização. Um terço da população está excluída do acesso aos programas de desenvolvimento e permanece relegada a situações de extrema pobreza e exclusão social. Além do aumento do número de pobres, a segmentação torna-se mais rígida, dificultando mecanismos de mobilidade e ascensão social, acentuando as tendências históricas de formação de uma sociedade polarizada. Em um contexto de baixa renda, os índices de distribuição são calamitosos: enquanto nos países industrializados os 20% mais ricos tem em média uma renda seis vezes maior que os 20% mais pobres (e sete vezes maior nos países asiáticos em desenvolvimento), na América Latina esta relação é da ordem de dezenove vezes em média (esta disparidade chega a índices superiores a vinte e seis e trinta e dois pontos percentuais em países como o Brasil e o Peru, respectivamente)<sup>35</sup>. Nesta condições torna-se difícil criar mecanismos que assegurem uma coesão social mínima e se possa pensar o conjunto social enquanto ordem coletiva. Em particular é difícil de compartilhar o sentimento de “comunidade” que sustenta o reconhecimento de procedimentos democráticos<sup>36</sup>.

<sup>35</sup> LARRAIN, F e VERGARA, R. Investimento e Ajustamento Econômico, Rio de Janeiro, Informes FGV, 1991.

<sup>36</sup> LECHNER, N. A la búsqueda da comunidad perdida, Revista Internacional de Ciencias Sociales, UNESCO, n.º 129, 1991.

A medida em que a desintegração social se aprofunda, cresce a tentação de integrar a vida social mediante processos autoritários e pouco representativos das várias opções políticas dentro de uma sociedade. Aumenta, assim, o risco de experiências neo-populistas e/ou fundamentalistas, não importado de que matizes.

O desafio dos países latino-americanos de compatibilizar a integração na economia mundial com a integração social tem demonstrado que:

1. nem Estado e nem Mercado são capazes de, por si só, compatibilizar as exigências de desenvolvimento sócio-econômico e as condições para a ampliação e consolidação da democracia para além do funcionamento institucional do campo político;

2. tampouco existe uma divisão que atribua ao Estado a integração nacional e ao Mercado a inserção internacional. Estas não são exigências que possam ser formalmente separadas e, em suas margens indicam a existência de “vazios” e “incompatibilidades”.

Os mecanismos de mercado tem um alcance limitado tanto para fazer frente a estratégia de inserção internacional, quanto para promover a integração social. O Mercado torna possível a organização racional da empresa para fazer uso de vantagens competitivas, mas a inserção na economia mundial não opera exclusivamente no chamado “chão de fábrica”, nos processos exclusivamente operativos - ou seja, a inserção na economia mundial não se opera exclusivamente ao nível das empresas. Se faz necessária a adoção de transformações nos comportamentos societários que vão além da empresa. Por conseguinte, os processos de exclusão social e as carências sociais geradas pela fragmentação de nossas sociedades representam mais que um empecilho de ordem moral ou meramente um aspecto político ou politizável. Elas representam uma problematização para o próprio processo econômico. Dito de outra maneira, a questão da integração ao mercado mundial não se esgota na aquisição e circulação de produtos. É verdade que o consumo crescente de bens do exterior (maquinaria e serviços mas também equipamentos domésticos e turismo) tende a se ampliar, assim como a disponibilização de bens colocados ou voltados ao exterior.

Do ponto de vista econômico, trata-se apenas de uma questão de geração de equilíbrio na balança comercial. Do ponto de vista do consumo e da produção enquanto indicadores sócio-comportamentais são elementos distintivos e condicionadores dos sistemas de vida internamente em cada sociedade. Além disto, mesmo que o Mercado opere como um elemento de integração sistêmica, no curto prazo ele incrementa as desigualdades. Veja-se o caso do Chile: entre 1978 e 1988 a parcela de domicílios situados até os 20% em termos de maior consumo, aumentou sua participação de 51 para 55% do consumo total, enquanto os setores abaixo viram diminuídas a sua proporção<sup>37</sup>. O desenvolvimento desigual é um resultado inevitável do livre Mercado, mas a racionalidade do Mercado supõe um mínimo de igualdade de oportunidades para que se estabeleçam as condições de competitividade. Contudo o próprio Mercado não gera este pressuposto e onde a questão não é apenas de escassez, mas de miséria absoluta, as leis de Mercado tornam-se inoperantes.

A afirmação neo-liberal da preeminência do Mercado como única instância racional capaz de ordenar a convivência social não pode ser considerada como a exposição de uma verdade histórica. A economia representa, sem dúvida, um processo de racionalização. Concretamente, o Mercado impulsiona uma racionalidade instrumental que dá a sociedade moderna um extraordinário dinamismo. Mas esta racionalidade opera em um determinado quadro de condições. Em primeiro lugar, o quadro legal, que inclui tanto o direito positivamente considerado, quanto a consciência jurídica. Ao lado das normas legais, a dinâmica do Mercado acha-se condicionada pelas normas morais e éticas da sociedade, que motivam a tolerância das pessoas frente às forças inovadoras ou destrutivas do Mercado.

Os hábitos sociais e os padrões culturais determinam as preferências e as expectativas com que indivíduos interpretam os sinais do Mercado. Em suma, o Mercado inscreve-se na ordem social e não pode ser isolado dessa inserção. Ele, por si só, não gera e nem sustenta a ordem social. Pelo contrário, pressupõe uma política de ordenação. A questão é saber se o Estado é o único ente capaz de garantir esta ordenação e a elaboração política que a sustenta.

---

<sup>37</sup> Relatórios do Banco Mundial. Situação Social e Desenvolvimento na América Latina, n.º 174/94, Santiago, 1994.

A ação do Estado enquanto agente de integração social (ao lado e em decorrência de sua missão de integração territorial) também é afetada pelo processo de globalização. Com efeito, é justamente na caracterização do Estado Nacional onde ocorrerão as maiores transformações, fruto do aprofundamento do processo de globalização econômica. As instâncias internacionais (Banco Mundial, FMI, GATT, ...) restringem a autonomia estatal, de tal modo que instrumentos característicos do gerenciamento interno (política monetária e fiscal, por ex.) transformaram-se em condições e parâmetros cada vez mais vinculados às condições externas (e mesmo estas instâncias supra-nacionais, por sua vez, vêm-se enfraquecidas para imporem-se como espaço arbitral dos desequilíbrios do mercado). O abandono do instrumental keynesiano de intervenção estatal para resolução das disfuncionalidades do mercado se faz sentir na crítica ao welfare state. Amparados na crise derivada da ampliação de benefícios sociais, independente das garantias econômicas necessárias para a sustentação destas garantias, o discurso neoliberal tem propugnado a revisão de todos os acordos em nome de uma reforma administrativa do Estado.

Contudo, o Estado não pode refluir para um papel meramente secundário nas decisões da vida pública. Mesmo um funcionamento bem sucedido do Mercado não libera o Estado das exigências de legitimação dos acordos. Qual o significado de sua intervenção, os mecanismos e as orientações normativas, as novas funções que deve exercer formam um conjunto de mudanças de longo prazo - ao que parece, sem que se crie uma ruptura radical as práticas atuais.

Esta problemática, presente nos debates sobre desenvolvimento nos anos 50 e 60, desapareceu sob o impacto neoliberal dos anos 80 e 90. A questão da construção da ordem política ficou circunscrita ao debate sobre o regime democrático e desvinculada do processo econômico. Quando aparecem conjuntamente em um mesmo debate processa-se a discussão a partir das transformações da ordem institucional, engessando-se a democracia em uma conceitualização exageradamente formal e jurídicista. As decisões políticas ficam circunscritas às transformações nos aparatos políticos (sistemas partidários e eleitorais, formas de construção da representação

legislativa,...) e nos limites de inversão das verbas públicas. As questões de fundo da relação entre Estado e Mercado não são atacadas, estabelecendo-se certas apologias que confundem a desobstrução do espaço público pela presença massacrante do Estado com processos de desregulamentação e privatização de caráter econômico. Se estas medidas são necessárias para romper estruturas obsoletas, incluindo-se as de institucionalidade estatal, estas medidas não atacam, não resolvem e nem esgotam o problema da integração social e da harmonização econômica. Pode-se questionar o efeito do empreendimento estatal e sua operacionalidade, mas não se pode confundi-lo com a pura rejeição da intervenção estatal. Pensar a reforma do Estado implica debater o significado dessa reforma. Identificá-la com o ataque ao Estado “subsidiário” e propugnar por “mais Estado” ou “menos Estado” é uma simplificação que resulta de uma visão da relação entre Estado e mercado como “soma zero” - em que o avanço de um implica necessariamente no retrocesso de outro<sup>38</sup> - em que, contudo, não se ataca o efeito da ação de Estado e Mercado na configuração da ordem social. Da mesma forma, tomar-se Estado e Mercado como duas esferas separadas que se relacionam a partir das diferenças entre o mundo econômico (como o reino da busca individual e do interesse próprio - e onde os sujeitos estão restritos a realidade orçamentária) e mundo político (como reino da busca dos interesses difusos, sem restrições orçamentárias para demandar em benefício próprio, independente do impacto gerado no gasto geral), com o intuito de afirmar a supremacia de uma sobre a outra, reproduz uma imagem simplificadora da realidade social. Nem o estabelecimento das condições de Mercado, nem a reforma do Estado resolvem os estrangulamentos que impedem o desenvolvimento na América Latina. Se antes se podia pensá-lo em termos nacionais - e o Estado era o instrumento privilegiado para executá-lo -, as condições para a criação e dinamização dos processos criativos de nossas sociedades são dependentes de mecanismos mais localizados, por um lado, e mais universalistas, por outro. Isto não significa excluir a necessidade da presença estatal e nem de cerceamento das capacidades de desenvolvimento advindas dos fenômenos derivados da ação do Mercado. Há uma mudança de escala que afeta não apenas o funcionamento de ambos e, portanto, os processos que estão em

---

<sup>38</sup> SCHUMPETER, T. *Capitalismo, Socialismo y Democracia*. Madrid, Aguillar, 1971.

curso não serão afetados por uma simples reorganização de suas estruturas. Uma vez realizado e reajuste estrutural da economia, que funções deve assumir o Estado e de que instrumental institucional irá dispor? Qual a interpretação a ser dada ao crescente divórcio entre mecanismos de geração de decisões e de legitimidade política e os mecanismos de desenho e gestão de políticas macroeconômicas? Que efeitos tem as enormes mudanças nos padrões culturais - fenômeno bem presente em toda a América Latina - sobre as transformações produtivas e as reformas da institucionalidade política?<sup>39</sup> Os processos de privatização não somente econômicos, mas sobretudo político-culturais e, por outro lado, a busca de modalidades não estatais do “espaço público” assinalam um quadro relevante em que Estado e Mercado se vêem frente a outros desafios: transformar os critérios tecnológicos de desenvolvimento a partir da utilização das alternativas de cunho comunitário, talvez menos elaboradas, mas que estão ao alcance imediato dos reais interessados<sup>40</sup>.

---

<sup>39</sup> Tais questões encontram-se em SMITH, W. Consolidación Política y proyectos neoliberales en democracias fragiles. Cone Sur, FLACSO-Chile, n ° 6,1991

<sup>40</sup> BRUNER, J. Un espejo Trizado. Santiago, 1988.

### **3. As micro-organizações da sociedade civil e os processos de construção da ordem sócio-política brasileira**

Como dissemos, as características básicas das organizações da sociedade civil são sua variedade e variabilidade, o alcance em escala micro, a estrutura simplificada, o trânsito pela porosidade social. Sobretudo elas são numerosas, quase incontáveis, espalhadas por todo o tecido social, existindo nos mais diferentes contextos. Atuam em campos variados como os da arte, da cultura, educação, recreação, saúde, assistência social, defesa dos direitos humanos e de minorias, feminismos, ambientalismo, desenvolvimento comunitário, fortalecimento de organizações de base, etc. Acionam agentes com trajetórias e valores os mais diversificados. São mercado de trabalho e também terreno de ação voluntária. Mobilizam grande quantidade de recursos materiais, de origens tão diversas quanto governos, indivíduos, famílias, empresas, igrejas, fundações, associações. Na maioria, são pequenas, embora seja freqüente o caso de seu âmbito de atuação ultrapassar fronteiras nacionais.

De natureza privada, não são empresas; atuando em benefício público, não são órgãos de governo. Daí serem denominadas de “organizações sem fins lucrativos”. Pode parecer estranho incluir numa mesma categoria organizações que vão de abrigos para indigentes até museus e universidades, que compreende desde uma entidade para defesa dos povos indígenas na Amazônia até uma sociedade para restauração de antigos cemitérios nas cidades do

interior da Estônia. Mas é exatamente a produção e a discussão da idéia, ou do conceito de *nonprofit sector* - algo que se constrói por fora do Mercado e do Estado - que está na base dos inúmeros debates, publicações e centros de pesquisa que se vêm desenvolvendo, em âmbito internacional, sobretudo a partir dos anos 80, mobilizando e relacionando gente do campo acadêmico e das próprias entidades sem fins lucrativos<sup>41</sup>.

São várias as designações empregadas para designar essas organizações, refletindo sua diversidade ou diferentes visões sobre elas (e cuja tradução para o português nem sempre faz sentido, ou o mesmo sentido que têm nos contextos de origem - como é o caso de filantropia nos EUA): “Voluntary Organizations”, “Third Sector”, “Independent Sector”, “Charities”, “Non Governmental Organizations”, “Philanthropy”. A questão terminológica é ponto de destaque numa discussão que se faça, sobretudo através de um *approach* comparativo, onde se trata de identificar as especificidades que assume nos mais diversos contextos nacionais, a existência de iniciativas privadas de benefício público cujo objetivo não é o lucro. “Économie sociale” na França, “voluntary sector” na Grã-Bretanha, “gemeinnützige Organizationem” na Alemanha: são diferentes termos relacionados a variadas culturas políticas que expressariam possíveis homologias quanto a existência generalizada de um “terceiro setor”<sup>42</sup>. Substitutos governamentais na prestação de serviços sociais nos Estados Unidos e na Grã-Bretanha<sup>43</sup>, protagonistas no combate à exclusão dos pobres na França<sup>44</sup>, promotoras do pluralismo na Suécia ou da recriação de uma “sociedade civil” na ex-União Soviética e Europa do Leste; agentes na democratização latina americana; catalisadores -de participação e organização populares em vários contextos do Terceiro Mundo: descobre-se o papel de um vasto universo de entidades que, em muitos casos, existem há décadas.

---

<sup>41</sup> Só nos Estados Unidos, por exemplo, existem 26 centros especializados no estudo da “filantropia (conf. Crowder, N. e Hodjkinson, V. Academic Centers and Programs Focusing on the Study of Philanthropy, Volunteerism and Not-For Profit Activity (USA: Independent Sector) in Thompson, A. Sin fines de lucro. Desarrollo Social, empresariado y filantropia. Buenos Aires, Boletín Informativo Tchnit n° 272

<sup>42</sup> DiMaggio, P. e Anheier, H. The Sociology of Nonprofits Organizations and Sectors in Annual Review of Sociology, 1990, 16:137-59.

<sup>43</sup> Salamon, L e Abramson, A. The Federal Budget and Nonprofit Sector. Washington, The Urban Institute Press, 1992

<sup>44</sup> Kouchner, B. Les nouvelles solidarités. Paris, Presses Universitaires de France, 1990.

O debate é polêmico pelos temas e questões que envolve, refletindo não só a carga política e ideológica, mas também a própria diversidade interna de seu objeto. Pensar essas organizações como *setor* já é ponto inicial de dissenso. Contudo, o fato de serem “sem fins lucrativos” e Não-Governamentais” constituem fórmulas unificadoras, nesses tempos de transnacionalismo, transformações do papel do Estado, neoliberalismo, crise de partidos e valores, afirmações étnicas e religiosas, reconstrução de sociedades civis, *apartheid* social e aprofundamento da pobreza. Em tal situações de transformações sociais, há quem afirme que essas organizações são a concretização de uma nova tríadé explicativa das relações políticas internacionais, tomando o lugar da antiga polarização *capitalismo/socialismo/países em desenvolvimento* (ao lado do Estado e do Mercado)<sup>45</sup>. O reconhecimento do papel que vêm representando as iniciativas e organizações civis em recentes transformações sociais redireciona o foco das discussões sobre desenvolvimento, tradicionalmente levadas no campo da economia política, onde a obsessão pelo Estado e pelo Mercado desprezou o papel de um *terceiro setor*.

A identificação dessas organizações com a promoção da sociedade civil e enquanto espaço de democratização, pluralismo e autonomia é tema recorrente no debate (o que é muito familiar para quem acompanha as práticas desenvolvidas pelas ONGs no Brasil e na América Latina), mas são as transformações ocorridas no Leste Europeu no final dos anos 80 que possibilitam a criação de um espaço de atuação novo e privilegiado, espécie de laboratório para experiências de várias magnitudes - cujas conseqüências não foram ainda analisadas, dez anos depois. O caso da unificação alemã é exemplar. Em 1990, em Berlim Oriental foram criadas cerca de 1.800 associações, que se expandiram rapidamente em áreas deixadas vazias pelo setor público com a desintegração ou retração do aparelho estatal - de tal forma que uma lei foi promulgada para regularizar essa nova situação, garantindo-se, pela primeira vez em 50 anos, a liberdade de associação. As transformações ocorridas no cenário político e econômico fazem com estas entidades voluntárias derivem,

<sup>45</sup> Wolfe, A. Três Caminhos para o Desenvolvimento: Mercado, Estado e Sociedade Civil in Desenvolvimento, Cooperação Internacional e as ONGs, Rio de Janeiro, IBASE/PNUD, 1992.

rapidamente, do campo da política onde se criaram, para o da prestação de serviços sociais, em alguns casos muito próximas do mercado. Outras derivam para a formação de Partidos e grupos similares, perdendo peso enquanto agentes da sociedade civil<sup>46</sup>.

Nas considerações de teóricos e ideólogos que se ocuparam dessa problemática nos últimos anos, nos países desenvolvidos, ainda que existam críticas que ressaltam sua face de instrumentos do capital, agentes dos governos, pontas de lança de políticas neo-liberais e recessivas, pretextos para fraudes, etc., a visão é extremamente positiva: são vistas enquanto portadoras de práticas e valores incapazes de se realizarem no terreno do mercado - altruísmo, relações de confiança, laços comunitários, ecologia, etc., espaços de manifestação do pluralismo, de variedade de expectativas, normas, motivações, da possibilidade de realização da lógica moral e de laços não-instrumentais, representando um papel diante dos problemas e insatisfações criados tanto com a expansão do Mercado no Ocidente, quanto com a do Estado no Leste<sup>47</sup>. Cabe salientar, para não passar em julgado, que os valores que se atribui a sociedade civil - e mesmo sua conformação - são típicos de uma tradição liberal: voluntarismo, pluralismo, altruísmo, participação.

A experiência dos países em desenvolvimento (ou do Terceiro Mundo, para continuar adotando um termo caro da política comparada) mostra que a visibilidade das “Não-Governamentais sem fins lucrativos” está intimamente ligada aos processos de democratização sócio-econômica e da construção da sociedade civil. A problematização do *nonprofit sector* nestes contextos - e especificamente no caso brasileiro -, dada a sua vinculação com o ideário liberal e as formas de institucionalização pelas quais se constróem as sociedades modernas, apresenta obstáculos peculiares. Por um lado, as culturas populares parecerem mais afeitas à lógica do pertencimento e da hierarquia do que à do individualismo e igualitarismo modernos - o que cria um sistema de lealdades verticalizadas (uma “sociedade de favor”) existindo lado a lado com éticas horizontais que nos chegaram com a modernidade ocidental

<sup>46</sup> WUNKER, S. The promise of non-profits in Poland and Hungary: na analysis of third sector renaissance in *Voluntas*, vol 2, number 2. Manchester, Manchester University Press.

<sup>47</sup> WOLFE, A., op. cit.

(“Idéias fora do lugar”<sup>48</sup> e “sociedade “relacional”<sup>49</sup> são alguns dos conceitos desenvolvidos para dar conta de determinadas especificidades da cultura política brasileira). Por outro lado, o enraizamento e a ampliação dos processos de democratização institucional convivendo com a crescente marginalidade de grandes contingentes da população, convivendo com a existência de um Estado centralizador mas ineficiente e excludente em suas políticas sociais produzem uma situação de anomia que sobrevaloriza (ou subvaloriza, depende da ótica que se considere) o espaço e as iniciativas da sociedade civil. A pergunta sobre o porque e como o *setor sem fins lucrativos* assume a forma que assume na sociedade brasileira, ou quais os fatores históricos que inibem ou favorecem o seu crescimento, instaura um objeto até então inexistente nos debates acadêmicos ou políticos correntes no país, não se reconhecendo algo como um *terceiro setor* jogando um papel político, econômico e social específico diante da crise do Estado. Talvez haja, mesmo, uma dificuldade de identificar como um *setor* iniciativas tão diversificadas - mesmo em sociedades como a norte-americana, onde o voluntariado e a filantropia fazem parte da cultura política.

No caso brasileiro, buscar na tradição uma experiência análoga de existência e fortalecimento da sociedade civil traduz-se em um esforço para encontrar traços e resquícios do que sobra do mundo oficial. Tal característica, que irá se prolongar até as primeiras décadas do século XX, faz com que Estado e Igreja ocupem, entrelaçadamente, todo o tecido social. Homens livres, nessa sociedade, ocupam um lugar marginal, secundário, tanto social como economicamente<sup>50</sup>. Para sobreviver neste contexto de relações pessoalizadas era preciso estabelecer e atualizar relações de dependência baseadas em alianças de reciprocidade verticais, o clientelismo - onde se troca individualizadamente proteção e favores por lealdades e serviço<sup>51</sup>. As idéias liberais que entram no país em finais do século XVIII, e que marcam o processo de independência

<sup>48</sup> SCHWARTZ, R. As idéias foral do Lugar in Estudos CEBRAP, n ° 3. São Paulo, CEBRAP, 1973.

<sup>49</sup> DA MATTA, R. A casa e a rua. Rio de Janeiro, Koogan, 1991.

<sup>50</sup> “ ... formou-se, antes, uma ‘ralé’ que cresceu e vagou durante quatro séculos; homens a rigor dispensáveis, desvinculados dos processos essenciais à sociedade ...” CARVALHO FRANCO, M. Homens Livres na Ordem Escravocrata. São Paulo, IEB, 1969, p. 4.

<sup>51</sup> HOLANDA, S.B. História Geral da Civilização Brasileira. São Paulo, DIFEL, 1985.

política, desenvolvem-se num terreno minado pelo escravismo e pelo patriarcalismo.

As transformações posteriores geradas pela industrialização foram seladas através de compromissos “por cima” e por dentro do Estado<sup>52</sup>. Portanto, historicamente não se está num terreno propício para a emergência de associações voluntárias, autônomas, para a prestação de serviços caráter público. A situação desse sistema *labour-repressive* é bem diferente, por exemplo, da enfrentada, no mesmo período histórico, no contexto norte-americano, marcado, desde o início por um *pervading voluntarism* (pela impregnação de um espírito de voluntariado), onde atividades voluntárias colaborativas eram criadas para a provisão de serviços sociais básicos e onde as comunidades existiam antes que os governos lá chegassem para cuidar das necessidades públicas<sup>53</sup>.

Por seu turno, a Igreja será fundamental na gestação de quaisquer espaços, iniciativas e valores ligados ao que podemos chamar de atividade filantrópicas. Os rituais religiosos (batismo, matrimônio, funerais, festas, ...) são condições para o reconhecimento social. Pensar essa sociedade passa necessariamente pela Igreja e seu papel de órgão público na organização da sociedade civil. As instituições religiosas formam os espaços por onde passava a vida social. Funcionavam como “registro civil, como escolas, como instâncias de resolução de conflitos entre indivíduos e entre famílias, como centros de festas e de lazer, e mesmo como organizações de

---

<sup>52</sup> “É na perspectiva weberiana que podemos ver o que Estado brasileiro tem como característica histórica predominante sua dimensão neopatrimonial, que é uma forma de dominação política gerada no processo de transição para a modernidade com o passivo de uma burocracia administrativa pesada e uma ‘sociedade civil’ (classes sociais, grupos religiosos, étnicos, lingüísticos, nobreza, etc.) fraca e pouco articulada. O Brasil nunca teve uma nobreza digna deste nome, a Igrejas foi quase sempre submissa ao poder civil, os ricos geralmente dependeram dos favores do Estado e os pobres, de sua magnanimidade. Não se trata de afirmar que, no Brasil, o Estado é tudo e a sociedade é nada. O que se trata é de entender os padrões de relacionamento entre Estado e sociedade, que no Brasil tem se caracterizado, através dos séculos, por uma burocracia estatal pesada, todo-poderosa, mas ineficiente e pouco ágil, e uma sociedade acovardada, submetida mas, por isso mesmo, fugidia e freqüentemente rebelde.” SCHWARTZMAN, S. Bases do Autoritarismo Brasileiro. Rio de Janeiro, CAMPUS, 1982, p. 14.

<sup>53</sup> VELHO, O. G., Capitalismo Autoritário e Campesiamento. São Paulo, DIFEL, 1976.

GURIN, M. E VON TIL, J. Philanthropy in Its Historical Context in Critical Issues in American Philanthropy. San Francisco, Jossey-Bass Publishers, 1990.

ajuda mútua, de assistência médica e social”<sup>54</sup>. Portanto, qualquer iniciativa estará marcada pela presença da Igreja - com o mandato do Estado -, com entidades de fronteiras ambíguas entre o público e o privado, entre objetivos confessionais e civis (vale lembrar o caráter laico do catolicismo colonial, em função da descentralização e debilidade organizativa do aparelho religioso submetido ao regime do padroado). O exemplo e modelo típico dessas organizações católico-laicas são as confrarias e irmandades e, dentre elas, a que mais se sobressai por ter se espalhado por todo o país e por constituir-se, até hoje, no exemplo típico de entidades sem fins lucrativos na área da saúde<sup>55</sup> são as Irmandades de Misericórdia, responsáveis pelos primeiros hospitais, asilos e manicômios brasileiros.

Um outro veio da intervenção católica na construção da ordem civil provêm das ordens religiosas. Em sua missão missionária, através de jesuítas, franciscanos, beneditinos e carmelitas criaram escolas, hospitais (ao lado das Santas Casas de Misericórdia, os hospitais instalados nos colégios fundados pelos jesuítas foram os grandes responsáveis pela assistência pública à saúde<sup>56</sup>), instituíram inúmeros organismos que proveram a profissionalização para economia urbana insipiente. A importância das ordens religiosas assumiu tal proporção que, com a expulsão da Companhia de Jesus e a constante intervenção do poder civil em seu funcionamento, o ensino e outras áreas da assistência social encontravam-se abalados nos inícios do século XIX<sup>57</sup>.

Em síntese, o que se poderia chamar de associações voluntárias - as entidades privadas de serviços sociais, saúde, educação, criadas durante os três primeiros séculos no Brasil - existiram basicamente no espaço da Igreja Católica ou sob sua égide, permeados, portanto, pela caridade cristã, dentro do quadro do catolicismo que se implantara no país e tendo como pano de fundo as complexas relações dessa Instituição com o Estado. Misturam-se público e privado,

<sup>54</sup> OLIVEIRA, P. R. *Religião e dominação de Classe*. Rio de Janeiro, Vozes, 1985, p. 230.

<sup>55</sup> “Através dela, e indiretamente, que o Estado tomou as primeiras medidas no setor”. HOLANDA, op. cit., p. 72.

<sup>56</sup> Conforme AZZI, R. *Os Leigos na Vida Religiosa do Brasil*. Rio de Janeiro, CERIS/CNBB, 1969.

<sup>57</sup> Conforme PAIVA, A. *Justiça e Assistência: os Novos Horizontes*. Rio de Janeiro, Typografia do Jornal do Commercio, 1916.

confessional e civil. A assistência à população nessas diversas áreas esteve marcada pela lógica da autoridade tradicional, onde cabe aos “senhores” a iniciativa da proteção aos “pobres”, segundo o sistema hierárquico do dom e da lealdade.

Se é verdade que se pode traçar uma analogia entre as formas de assistência social, nessa época, no Brasil e as dominantes nas sociedades européias pré-industriais, por outro lado deve-se ser cauteloso quanto as comparações “evolucionistas” entre essas sociedades e suas trajetórias históricas. No Brasil, como na América Latina, não se tratava obviamente de um trajeto clássico “sociedade feudal - sociedade industrial”. As transformações para a modernidade dessas sociedades agrário-exportadoras deixaram coexistir, sob formas mais complexas, relações modernas e tradicionais. Tais marcas “de origem” dos serviços sociais privados permaneceram entranhadas ao longo dos séculos da história brasileira.

A ruptura do pacto católico-estatal produz transformações na organização civil e pública brasileira. O Estado afirma uma perspectiva leiga e racionalista, tentando prover-se de recursos técnicos e humanos para assegurar os serviços públicos anteriormente entregues ao domínio da Igreja. A Igreja, livre das amarras do Estado, vai reformar-se e recompor-se como um sólido corpo clerical, em sintonia direta com Roma. As antigas confrarias e irmandades responsáveis pelos serviços sociais da Igreja vão se extinguindo por falta de apoio ou vão perdendo sua autonomia em favor da estrutura paroquial que é rapidamente disseminada. Substituem-se as devoções e as práticas das irmandades antigas por novas, de origem européia (como as Conferências Vicentinas). É dessa época o primeiro documento nacional a falar de Pastoral Coletiva baseada na “beneficência”<sup>58</sup>. Do ponto de vista conceptual, enraíza-se uma idéia de organização civil setorizada (por exemplo, em função da necessidade de atingir a intelectualidade criou-se o Centro Dom Vital em 1921, de onde sairão lideranças fundadoras de outras associações como a Confederação Nacional do Trabalhadores Católicos, a Confederação da Imprensa Católica, etc.). Reformada internamente, com controle sobre suas bases leigas, a Igreja surge, por

---

<sup>58</sup> OLIVEIRA, P. R. op. cit. p. 294.

volta da década de 30, como a mais forte instituição da sociedade civil brasileira - é quando se inicia um novo período na relação com o Estado, forjando uma sólida aliança política que une Fé e Pátria.

Trata-se de um projeto que possibilita manter a hegemonia espiritual colaborando como Estado na manutenção da ordem social. Isto lhe garante privilégios que irão se materializar, do ponto de vista do que estamos analisando, em inúmeras entidades sem fins lucrativos nas áreas da educação, saúde e assistência social (em muitos casos financiadas pelo Estado ou, em função da proximidade com o Estado, pela filantropia exercida por empresários ou outros setores dominantes da época). Contudo, nessa época, tornam-se concorrentes no campo religioso e na prestação de serviços sociais as Igrejas Protestantes, fundando escolas e faculdades destinadas às classes médias e setores de elite (e caracterizando por sua excelência acadêmica mas também pela pregação de um ideário democrático, individualista e liberal do protestantismo norte-americano, dentro de um projeto de criação de lideranças do mundo evangélico)<sup>59</sup>.

Se examinarmos a vitalidade da sociedade civil no Brasil a partir da independência, da abolição da escravatura e da proclamação da república, três acontecimentos políticos que pressupunham a participação de organizações civis, vamos encontrar inúmeras referências indicativas do frágil enraizamento e da debilidade das mesmas. É conhecida a frase de um conhecido propagandista do movimento republicano, segundo o qual “o povo assistiu bestializado à proclamação da República, sem compreender o que se passava. Já Louis Couty, francês residente no Brasil no século XIX observava que o “o Brasil não tem povo” - em função, certamente, de não encontrar aqui similares da população ativa e organizada com que se acostumara na França<sup>60</sup>. Estes ditos que se tornaram populares apontam para um debate sempre retomado sobre a participação, o comprometimento ou o comportamento da população nos momentos de transformações político-institucionais do país - ou sobre a prática da cidadania, da relação entre o cidadão e o Estado ou em relação a própria atividade política no Brasil. A questão, muito mais que a

---

<sup>59</sup> FRAGOSO, H. A Igreja na formação do Estado Liberal in DUSSEL, H. (org) História da Igreja no Brasil. Petrópolis, Vozes, 1980.

<sup>60</sup> Conforme MURILO DE CARVALHO, J. Os Bestializados. São Paulo, Cia das Letras, 1978

ausência de movimentos, revoltas, conflitos ou campanhas populares - já que estas efetivamente existiram - é a ausência de organizações civis fortes, duradouras e consolidadas. Ou seja, não faltam revoltas e formas particulares de participação da população em diversos acontecimentos, mas sim organizações consolidadas - o nosso tema nesse trabalho. O que de mais aproximado que encontramos são as organizações maçônicas, fundadas no período da independência e com influência em diversas revoltas regionais posteriores, durante o processo de consolidação da nacionalidade. Contudo, o caráter civil dessas organizações clandestinas e para-partidárias não é claro: organizações das elites coloniais, eram de duração precária, nasciam híbridas quanto à sua natureza literária, científica e política, sofrendo debilidade por força de seu envolvimento com as disputas de poder. A fragmentação regional e o escravismo não propiciam o desenvolvimento de formas de associação civil que correlacionam mercado-cidadania-nação, nos moldes da experiência francesa e americana. A repressão colonial a esses ideários desde o final do século XIX, aliada a hegemonia inglesa nas relações comerciais e no reconhecimento da independência pode explicar a preeminência da maçonaria inglesa (ainda que existissem lojas francesas e portuguesas). Estas organizações proporcionavam às elites coloniais mecanismos de identificação cultural com os centros europeus.

Dos três acontecimento citados, é o Movimento Abolicionista o que conta com maior participação popular, principalmente nos centros urbanos. Do ponto de vista de algum modelo que se possa ter, *latu senso*, o movimento abolicionista é o que mais proximamente pode ser indicado como o fundador da sociedade civil brasileira. Com efeito, em função da temática, inúmeras e diversificadas associações foram criadas (Caixas Emancipacionistas que cuidavam de financiar as campanhas, Clubes e Associações que promoviam passeatas, comícios, publicavam livros, manifestos, panfletos, davam proteção a escravos libertos e/ou em fuga, ... - composta por estudantes de direito, comerciantes, empresários, profissionais liberais, militares, empregados do comércio, gráficos, ferroviários, etc.<sup>61</sup>

---

<sup>61</sup> GORENDER, J. O escravismo Colonial. São Paulo, Ática, 1978.

A urbanização brasileira se consolida ao final do século XIX, no contexto de um processo tardio e ainda incipiente de industrialização. Concomitantemente, multiplicam-se as sociedades beneficentes de auxílio mútuo e os primeiros sindicatos. As sociedades mutualistas, de caráter secular, vão ganhando importância a partir de meados do século, em sua origem ligadas à ação sindical. Dada a abordagem dentro do campo temático da formação da classe operária brasileira - e com este recorte produziu-se ampla literatura -, pouco se produziu sobre sua ação propriamente previdenciária e assistencial, seu alcance, seu peso, suas formas de funcionamento e de adesão - apenas abordados enquanto associados à problemática político-sindical. O chamado ‘mutualismo’ vai ser considerado um capítulo encerrado na história do país a partir da década de 30, quando se cria a legislação trabalhista e previdenciária. A oposição entre “conscientização política”, centro da ação sindical, e “assistencialismo”, entre “previdência” e “luta”, flagrado na prática mutualista, produz um discurso que o vincula à desmobilização ou ao atraso político a ação beneficente mutualista (já na época figurava como tema das discussões nos sindicatos).

A tensão entre “assistência social” - “consciência política” (ou “cooptação política”) vão continuar presentes, posteriormente, no temário e na prática sindical (assumindo hoje um lugar de destaque nas discussões sobre as organizações sem fins lucrativos no Brasil). A tradição de “generosidade” ou “solidariedade, baseadas em valores da caridade cristã e existentes na sociedade brasileira, não se traduz necessariamente no tipo de solidariedade igualitária exigido pela ação política moderna. Contudo, a visibilidade dos problemas relativos à assistência social e à previdência a partir das últimas décadas do século XIX, quando o problema urbano se complexifica, pode ser avaliada pela existência de estudos e dados estatísticos produzidos na época (sobre instituições diversas; dedicadas a prover esses tipos de serviços)<sup>62</sup>. Já em 1878 despachara-se do Rio um representante

---

<sup>62</sup> Veja-se GUIMARÃES, J.S. M. Instituições de Previdência Fundadas no Rio de Janeiro. Apontamentos Históricos e Dados Estatísticos. Rio de Janeiro, Typografia Nacional, 1883; BARBOSA, L. Serviços de Assistência no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, Typografia ao Luzeiro, 1908; PAIVA, A. Justiça e Assistência : os Novos Horizontes. Rio de Janeiro, typografia do Jornal do Commercio, 1916; PREFEITURA DO RIO DE JANEIRO, Assistência Pública e Privada no Rio de Janeiro - História e Estatística. Rio de Janeiro, Typografia do Anuario do Brasil, 1892.

brasileiro para o First Congres of International Welfare, em Paris<sup>63</sup>. Por essa época as novas entidades de auxílio mútuo vinham-se juntar ao universo das tradicionais Ordens Terceiras e Irmandades, das quais diferiam por não prestarem serviços ao público, mas apenas aos seus membros, configurando um quadro em crescimento das associações voluntárias. Davam aos seus membros assistência médica e farmacêutica, ajuda em caso de enfermidade, desemprego, invalidez ou morte. Eram, na maioria, seculares, algumas comerciais, muitas baseadas em nacionalidades - dada a quantidade de imigrantes, como, por exemplo a Sociedade Portuguesa de Beneficência, fundada em 1840 e até hoje responsável por grandes hospitais. Arregimentando trabalhadores, algumas dessas associações pouco a pouco foram tornando-se classistas e politizadas, fruto do contato com o debate anarco-sindical, de origem espanhola e italiana. Cresce então um radicalizado movimento sindical, caracterizado por freqüentes greves e choques com o aparelho repressivo acionado pelos sucessivos governos republicanos<sup>64</sup>. Desenvolvem-se também entidades ligadas aos setores médios em consolidação (como a Associação Brasileira de Imprensa, de 1908, a Associação Central brasileira de Cirurgiões Dentistas, de 1911, assim como as Associações Patronais - que começam a surgir logo depois).

As Associações representam uma mudança em relação às práticas políticas do empresariado brasileiro, em um contexto em que o sistema eleitoral e as organizações político-partidárias estavam submetidas à influência e controle oligárquico. As Associações seriam fundamentais enquanto via de comunicação com os poderes públicos, quer a nível federal, quer a nível regional. Elas permitiriam “furar” o espaço viciado da política velha, possibilitando uma outra frente de contatos com o Estado, tanto no período da República Velha, como no pós-30<sup>65</sup>, seguindo uma tendência que tem as

<sup>63</sup> CONIFF, M. Voluntary Associations in Rio, 1870-1945 - a New Approach to Urban Social Dynamics in *Journal of Interamerican Studies* na *World Affairs*, vol 27 n° 1, february.

<sup>64</sup> É de 1907 e de inspiração liberal o decreto 1637 que regulamenta a criação de sindicatos profissionais no Brasil. Em seu art. 2º prediz: “Os sindicatos profissionais constituem-se livremente, sem autorização do Governo, bastando, para obterem os favores da lei, depositar no cartório do registro de hipotecas do distrito respectivo três exemplares do estatuto, da ata da instalação e da lista nominativa dos membros da diretoria ...”

<sup>65</sup> CASTRO GOMES, A. M. *Burguesia e Trabalho. Política e Legislação Fiscal no Brasil*. São Paulo, Campus, 1984.

associações profissionais e de classe em assumir, em diversos períodos da história brasileira, características fortemente políticas.

Em síntese, a partir das últimas décadas do século XIX houve uma grande proliferação de associações voluntárias nas maiores cidades do país, as quais mudam de perfil paulatinamente: de entidades religiosas ou de grupos localizados passam a se politizar e a constituir grupos de interesse. A crescente militância sindical será alvo de sucessivas e violentas reações repressivas por parte do Estado: “a questão social é um caso de polícia”, teria dito um Presidente da década de 20. Somente uma intervenção governamental poderia criar uma política social, com uma legislação previdenciária e trabalhista, mesmo que restrito às áreas urbanas, que pudesse vir a mudar e efetivamente controlar o quadro de *laissez-faire* repressivo que se revelava de pouco sucesso tanto na ordem social, como na econômica<sup>66</sup>. A gestão de Getúlio Vargas criou e consolidou essas condições: aquele quadro associativista perderia para sempre seu vigor, tornando-se um “mundo desaparecido”<sup>67</sup>.

Cumpre destacar a crítica racionalista positiva ao “mundo civil” brasileiro. Amparados em um *“espírito de methodo applicado à pesquisa dos melhores processos e assistencia (...) as idéias modernas da philanthropia ainda se conservavam alheias ou não eram objeto de cojitações e da pesquisa da nossa cultura e da nossa civilização. Os echos reformadores do congresso de Paris, em 1889, não tido sequer uma repercussão longínqua em nosso paiz. Toda a nossa manifestação sentimental, e essa não era pequena, estava resumida nas formas primitivas de caridade, espontaneas e sinceras, mas sem deducção systmatica e sem inducção philosophica”*.<sup>68</sup>

Se antes de 1930 a atuação do Estado brasileiro na prestação direta de serviços sociais, saúde, educação, ... era bastante precária e as obras sociais de origem religiosa continuavam a dominar neste campo, no contexto do liberalismo vozes como a de Paiva

<sup>66</sup> SANTOS, W.G. dos S., Cidadania e Justiça. A política Social na Ordem Brasileira. Rio de Janeiro, Campus, 1979.

<sup>67</sup> PINHEIRO, P.S. e HALL, M. A Classe Operária no Brasil - Documentos. São Paulo, Paz e Terra, 1979.

<sup>68</sup> Conf. PAIVA, A. op. cit. p. 101.

reivindicavam ação do Estado, no sentido apenas de criar mecanismos de coordenação e fiscalização da beneficência privada. Por influência direta deste, então Ministro de Estado, a Prefeitura do Distrito Federal do Rio de Janeiro realizou uma estatística das instituições de caridade pública e privadas do Distrito Federal - apresentando um resumo histórico, orçamento e “*cômputo geral das despesas*”. Esses dados favoreciam o elogio da ação assistencial privada (que, à parte a reivindicação de método, explorava a imagem do brasileiro sentimental, generoso e caridoso) e embaçavam os que pregavam a aliança complementar entre o público e o privado.

Em 1930 inaugura-se uma era nacional desenvolvimentista e centralizadora, com um reforço no autoritarismo político a partir de uma ampla intervenção do Estado na economia e na sociedade. Moderniza-se o país com ênfase na diferenciação da estrutura produtiva, na acumulação industrial e na regulamentação social.<sup>69</sup>. Trata-se de uma nova racionalidade que irá, então, organizar o conjunto de iniciativas do Estado e do setor privado, marcando-se uma solução de continuidade quanto ao perfil geral de um *terceiro setor* e de suas relações com o Estado. Houve uma expansão do Estado no financiamento e na prestação direta de serviços em diversas áreas, como educação, cultura e saúde. A exacerbada presença do Estado na sociedade, após os anos 30, será expressa e consolidada sobretudo pela legislação trabalhista e previdenciária.

Quanto à regulamentação das relações sociais pelo Estado na consolidação da sociedade industrial, o Brasil acompanha trajetórias análogas aos de países avançados. Mesmo a cooptação e desmobilização de movimentos classistas implicada nesses processos - traço característico da experiência brasileira - não lhe são exclusivas, tendo ocorrido também em outros contextos nacionais. No entanto, o desenvolvimento da política social no Brasil deu-se dentro de especificidades que têm levado a utilização da ótica analítica do *welfare state* em sua análise<sup>70</sup>.

---

<sup>69</sup> SANTOS, J.W. Cidadania e Justiça. A Política Social na Ordem Brasileira, Rio de Janeiro, Campus, 1979.

<sup>70</sup> DRAIBE, S. e AURELIANO, L. A especificidade do Welfare State brasileiro in Economia e Desenvolvimento, III. Brasília, MPAS/CEPAL, 1989.

As características políticas básicas que permitem tal aproximação são a descontinuidade e pouca organicidade das proposições políticas, o corporativismo, a fragmentação, a seletividade e a ineficiência. O Ministério do Trabalho, criado em 1931, será aparelhado em termos de recursos humanos e financeiros para a execução da legislação trabalhista e previdenciária. A previdência, realizada através de vários Institutos de aposentadorias e Pensões que se criam progressivamente, será organizada por categoria profissional, com a participação financeira dos empregadores, dos empregados e dos governos. Embora não fossem estatais, os Institutos eram oficiais, tendo sua existência vinculada ao reconhecimento governamental e sua administração presidida por pessoa nomeada pelo Presidente da República e realizada segundo normas ditadas pelo Ministério. Formas Privadas de Previdência (como as Caixas de aposentadoria e Pensão) seriam pouco a pouco substituídas por formas controladas administrativa e politicamente pelo Estado. Essas organizações chegavam a mobilizar recursos significativos, tornavam-se instrumentos de poder e canais de comunicação e troca de favores entre governo e sindicatos. Instauravam a desigualdade entre diversos segmentos de trabalhadores, já que as mais fortes tinham maior poder de pressão. Cristalizavam-se privilégios e, sobretudo, permanecia excluída desse sistema a grande maioria da população. Sob a ótica conceptual do *welfare state* era um sistema do tipo “meritório-particularista”, já que o acesso a ele é condicionado pela posição do indivíduo ou grupo no mercado de trabalho, sendo diferenciado do ponto de vista e da extensão dos benefícios oferecidos (até a década de 80).<sup>71</sup> Formar-se-ia no Brasil uma situação de “cidadania regulada”, enraizada num sistema de estratificação ocupacional - e não em um código de valores políticos<sup>72</sup>. Essa associação entre cidadania e ocupação profissional marca a cultura cívica brasileira e amplia a noção de marginalidade: são ‘pré-cidadãos’ os setores cuja ocupação a lei desconhece (como, por exemplo, os trabalhadores rurais até os anos 60); são ‘anti-cidadãos’ os que não possuam nenhuma atividade que possa ser regulamentada por lei.

---

<sup>71</sup> DRAIBE, S. E AURELIANO, L., op. cit. 47

<sup>72</sup> “... são cidadãos todos aqueles membros da comunidade que se encontram localizados em qualquer uma das ocupações reconhecidas e definidas em lei, e a expansão da cidadania se faz via regulamentação de novas profissões, mais do que por expansão dos valores inerentes ao conceito de membro da comunidade”. SANTOS, W. G. op. cit., 1979 p 75

Quanto aos sindicatos, um conjunto de normas, aperfeiçoadas após o fechamento do congresso em 37 e regulamentadas em 43 através da Consolidação das Leis do Trabalho, estabelece um modelo único possível para seu funcionamento, atrelando-os política, administrativa e financeiramente ao Ministério do Trabalho. Como afirma a exposição de motivos da lei sindical de 37, baseada na carta del Lavoro italiana, “toda a vida das associações profissionais passará a gravitar em torno do Ministério do Trabalho: nele nascerão; com ele crescerão; ao lado dele se desenvolverão; nele se extinguirão”. Regulamenta-se a unicidade sindical e a organização verticalizada por categoria profissional. A repressão política se encarregará de extinguir de vez as associações que ainda existissem por fora dessa estrutura.

São comuns a diferentes países latino americanos as características gerais desse processo de industrialização e modernização nacionalista, fortemente comandada pelo Estado, onde se cria uma política de massas, tendo como função a organização, o controle e a utilização política das classes trabalhadoras (que se consagrou pelo “populismo”). Os sindicatos são, nessa época, o signo da ambigüidade do setor civil, da relação entre o público e o privado, entre o controle estatal e o controle das bases populares. Tem-se o Estado como significativa instância impulsionadora da criação das entidades *não governamentais* e da sociedade civil em geral. A análise comparativa deste período produziu uma literatura onde é recorrente a quase exclusão de um setor civil autônomo em função do modelo “governo-dominante”<sup>73</sup>, responsável fundamental pelo financiamento e prestação direta de serviços de assistência sociais. Acrescente-se o fato de que a vigência de um regime ditatorial nesse período abafou, inclusive, o possível florescimento de um associativismo autônomo e de lutas por direitos civis da parte de grupos com interesses de específicos.

A natureza corporativa e autoritária da era getulista, no Brasil, fez com que mudassem os critérios de constituição e permanência de um “setor privado sem fins lucrativos” com o qual o estado vai

---

<sup>73</sup> GIDRON, B., KRAMER, R. e SALOMON, L. Government and the Nonprofit Sector. Emerging Relationships in Welfare States. São Francisco, Jossey-Bass Publishers, 1991.

relacionar-se (ou não!) em função da necessidade de legitimação, frente aos pólos políticos que sustentavam a aliança no poder: aos setores mais conservadores incentivando práticas tradicionais de solidariedade entre agentes social e economicamente diferenciados; aos setores à esquerda e/ou modernizantes (ainda que estes pudessem ser também conservadores) possibilitando o acesso à máquina estatal para, a partir dela, organizar e influenciar na configuração dos setores médios e da classe operária. Esta função será destinada à organização sindical, que o Estado reestrutura e regulamenta, inclusive anexando ao campo sindical atividades autônomas próximas do mundo do trabalho (ou, em última análise, ao Ministério do Trabalho e Assistência Social – cuja principal atividade será a construção de relações sócio-políticas vinculadas a criação de uma classe média assalariada que gestassem um mercado consumidor interno). Confunde-se muitas vezes regulamentação e cooptação com ausência de cooperação.

Certamente a atenção analítica fixada em torno de um Estado onipresente tem impedido a visão e abordagem de iniciativas provenientes de outras associações civis possivelmente existentes. Ao nível legal sua existência já é indicada em 1935, com a Declaração de Utilidade Pública, instrumento legal que serviu como instrumento para regular a colaboração entre entidades particulares sem fins lucrativos e o Estado (desde esta lei é reservado ao Presidente da República a concessão e a atribuição de utilidade pública, estatuto que permanece até os dias de hoje!). Em 1938 é criado outro órgão encarregado de executar esse tipo de colaboração: o Conselho Nacional de Serviço Social(CNSS), então subordinado ao Ministério do Trabalho - e hoje ao Ministério da Ação Social. Entidades inscritas no CNSS estão aptas a receberem subsídios governamentais e podem executar atividades de assistência médica, amparo à maternidade, a proteção à saúde da criança, a assistência a qualquer espécie de doenças, a assistência a toda sorte de necessitados e desvalidos, a assistência à velhice e à invalidez, amparo à infância e a à juventude em estado de abandono moral, intelectual ou físico, educação pré-primária, profissional, secundária e superior, educação e reeducação de adultos, educação de anormais, assistência a escolares e amparo a toda sorte de trabalhadores (Decreto 5.698, de 1943).

Em 1942 criou-se a Legião Brasileira de Assistência, cuja presidência caberia a primeira-dama e seu patrimônio seria constituído através de doações - contribuições particulares - e recursos públicos. A ligação entre as iniciativas filantrópicas e a atuação governamental não se dava apenas nesse nível, mas é derivada, principalmente, do fato de que a LBA não foi constituída como entidade prestadora de serviços sociais. Deveria reservar-se às entidades sem fins lucrativos, religiosas ou não, a prestação de serviços através de convênio estabelecido com esse órgão governamental (embora, na prática, a LBA tenha acabado por manter estruturas de prestação direta de serviços). A LBA cresceu como agência, chegando a 90% dos municípios brasileiros. Foi durante grande parte da sua história o terreno da “caridade social” das senhoras da sociedade e das primeiras-damas dos municípios e dos estados, alvo por excelência da política clientelística de governo.

Pode-se concluir que a Revolução de 30 e o Estado Novo, apesar de não o formular em termos de uma política clara e coerente com o seu projeto centralizador e autoritário, reservaram um espaço considerável e concederam inúmeros ‘benefícios’ às entidades sem fins lucrativos nos vários campos das políticas públicas: isenções e incentivos fiscais até hoje em uso, financiamento governamental a escolas, hospitais, e obras sociais (principalmente aquelas vinculadas a Igrejas - que, afinal, fora aquilo que mais se estruturara em termos de assistência e prestação de serviços públicos até os anos 30), codificação e regulamentação dos serviços sociais estatais e para-estatais. Vale salientar a presença, nesse universo, de entidades fundadas por colônias de imigrantes e de estrangeiros (escolas alemãs, francesas, americanas ou hospitais de grande porte como a Beneficência Portuguesa, o Sírío Libânes, etc.).

Esta fase “previdencialista” da política social brasileira (previdencialista no sentido de conceder benefícios aos que estavam ligados ao setor produtivo ou “mundo do trabalho”, deixando de fora a grande maioria da população que vivia a margem deste novo mundo oficial), não elimina, mas convive com as estruturas da fase “assistencialista” anterior. É evidente, nesse terreno, o pacto costurado pelo Estado com setores muito específicos da sociedade, tais como setores das igrejas e de outras organizações da sociedade

civil<sup>74</sup>, em contraposição com o posicionamento adotado em relação ao associativismo de caráter independente e politizado, cuja relação é de conflito e exclusão. Assim, o complemento das relações de colaboração, controle e cooptação executadas com alguns, é a ação repressiva contra outros, dissolvendo e tornando ilegítimos tantos outros tipos de associações civis.

Nos primeiros anos da era getulista foi grande o florescimento de entidades civis independentes, de coloração política vinculada à esquerda e à direita (como a Ação Integralista Brasileira e seus 180.000 adeptos, a Aliança Nacional Libertadora com 70.000 membros e tantas outras organizações, como a Liga de Defesa da Cultura Popular, o clube da Cultura Moderna, a União Feminina do Brasil, o Comitê contra a Guerra Imperialista e a Reação Facista, a Sociedades de Amigos, etc.)<sup>75</sup>. Com o regime autoritário instalado (entre 37 e 45) esse associativismo será abafado, retornando em meados da década de 50 - retomando o seu caráter relativamente autônomo e fortemente politizado, permanecendo como referência para grupos sociais importantes (ao lado e muitas vezes em concorrência com os sindicatos formalmente atrelados ao Estado) até o golpe de 64, quando o pacto populista será definitivamente sepultado.

A fase de desenvolvimento industrial, iniciada no país durante a guerra, consolida-se no final da década de 50, sempre sob uma decisiva intervenção do Estado. Apesar da retórica nacionalista, o país vai progressivamente ligando-se aos grandes centros do capital internacional, importando conjuntamente aos processos econômicos e tecnológicos, virtualidades inerentes a uma sociedade complexa, vinculando de forma mais decisiva os campos sociais, políticos e econômicos. É em função deste processo que, como efeito, a queda do crescimento econômico no início da década de 60 foi acompanhada de uma contínua crise política, com a gestação das idéias e lutas por “reformas estruturais” apoiadas por amplos setores da sociedade. Acreditava-se que somente transformações que

<sup>74</sup> MEDICI, A. C. Saúde e Crise na América Latina. Impactos Sociais e Políticas de Ajuste in Revista da Administração Pública, n° 23(3) 7-98, maio/jul. de 1989.

<sup>75</sup> LOBO, E. M. História do Operariado: o caso do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, Access Editora, 1992.

incorporassem os setores marginalizado ao mercado poderiam levar à nova etapa de crescimento econômico no país. Muitas organizações civis se constituem como atores centrais nesses processos, em muitos casos por dentro ou a partir do sindicalismo corporativista da era getulista que, mesmo contraditoriamente, dera aos operários instrumentos de expressão e organização. Já a partir dos anos 50, crescem por dentro da estrutura verticalizada (e paralelamente a ela, como o comando Central dos Trabalhadores) forças e movimentos que a contestam e escapam do controle vindo de cima (desde a redemocratização de 45 o movimento sindical manterá uma ativa mobilização que deixara de ser variável sempre controlável pelos governos). O próprio populismo desenvolverá um viés nacional-reformista que irá concorrer com as correntes comunistas e católicas, aqueles com o partido na ilegalidade, estes divididos entre esquerda e direita. Essa disputa entre trabalhistas, cristãos, marxistas e comunistas vai se dar também dentro do movimento de criação de sindicatos rurais que se espalha pelo país depois do governo de João Goulart (1961-64), que regulamentar a sindicalização rural.

Além das organizações sindicais - as quais, sob o ponto de vista do controle interno, dificilmente podem ser consideradas, nesta fase, simplesmente como órgão públicos sob o controle do Estado -, criam-se inúmeras entidades civis no meio rural. É o caso da ULTAB (União e Lavradores e Trabalhadores Agrícolas do Brasil), do MASTER (Movimento de Trabalhadores Sem Terra, das Ligas Camponesas e outras Associações de pequenos produtores, muitas delas derivadas das sociedades mutualistas do período anterior. Organizações criadas pela Igreja, como o SAR (Serviço de Assistência Rural), ativas em projetos de desenvolvimento comunitário e formação de lideranças sob o patrocínio de agências de desenvolvimento norte-americanas no pós-guerra, agora vão se dedicar à sindicalização rural, combatendo grupos marxistas.

Em outros campos da vida social, irá se destacar as organizações dos setores médios, desligadas da vinculação direta com os processos produtivos econômicos, como a UNE (criada em 37, dentro do esquema getulista, transforma-se em uma das principais instituições que lutam por democracia e reformas. Por sua vez, movimentos de leigos ligados à Ação Católica vão formar correntes

progressistas e esquerdizantes dentro da Igreja<sup>76</sup>. Daí saem quadros para diversas organizações como o MEB (Movimento de Educação de Base - resultado de um acordo entre a Presidência da República e a CNBB). Outros organismos civis tornam-se agentes de expressão na configuração do quadro político, como o ISEB ( Instituto Superior de Estudos Brasileiros, em 1955, com um papel central na elaboração da ideologia nacional-desenvolvimentista, mais tarde influenciado pelo pensamento marxista), o IBAD (Instituto Brasileiro de Ação Democrática), o IPES (Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais), o ICT (Instituto Cultural do Trabalho). A FIESP (Federação das Indústrias do Estado de São Paulo), alguns empresários brasileiros e empresas estrangeiras (Shell, Texaco, General Motors, IBM, etc.) são os mantenedores dessas e outras iniciativas.

Finda a era da política corporativista que marcou a relação do Estado com as organizações da sociedade civil, a consequência foi um período de vazio desta articulação. Poucas organizações e entidades são criadas e muitas ligadas aos programas de desenvolvimento perdem força e algumas desaparecem. A multiplicação de entidades sem fins lucrativos reinicia-se em meados dos anos 70, marcadas por franca autonomia, caráter comunitarista e alternativo, mantendo-se longe e até em oposição ao Estado. Além das mudanças nas políticas governamentais, a presença de novos atores internacionais na cooperação não governamental e as transformações na relações entre outros organismos, como Igrejas, Estado e Setor Empresarial vão contribuir para o aparecimento de novos tipos de organizações e novos campos de atuação para a entidades sem fins lucrativos são gerados.

Ao mesmo tempo que o Estado avança sobre a sociedade civil, abre suas áreas institucionais a interesses privados. As políticas sociais passam por modernização administrativa e centralização. Entre 1964-85 tomam-se medidas no sentido da organização de sistemas nacionais públicos ou estatalmente regulados nas áreas de bens e serviços sociais básicos (educação, saúde, assistência social, previdência e habitação), superando a forma descoordenada e fragmentada. Reúnem-se os antigos institutos previdenciários sob

---

<sup>76</sup> DE KADT, E. *Catholic Radicals in Brazil*. London, Oxford University Press, 1970. SOUZA, L. A. G. *Os Estudantes Católicos e a Política*. Petrópolis, Vozes, 1984.

uma única administração política e financeira, submetendo todos os segurados às mesmas regras<sup>77</sup>. O aumento significativo da intervenção do Estado na área social conjuga-se a um amplo processo de flexibilização na relação público e privado. Constituem-se zonas de entrelaçamento entre organizações formais públicas e privadas, espaço privilegiado para todo um jogo de poder e influências entre a burocracia pública e o sistema de interesses das grandes empresas. Cresce o setor empresarial, e não o sem fins lucrativos, em inúmeras áreas de prestação de serviços públicos. É o caso da saúde, onde a Previdência Social, através da extensa contratação de prestadores privados de serviços tornou-se instituição-chave para a capitalização do setor, propiciando o crescimento das empresas hospitalares e ambulatoriais e o desenvolvimento da indústria farmacêutica e de equipamentos. Quanto a educação, até 1986 não se encontra, por parte do Estado, um tratamento diferenciado quanto a convênios entre estabelecimentos privados (de mercado) ou sem fins lucrativos, nada indicando que tenha havido um aumento numérico desses últimos.

A oposição público/privado preside as políticas governamentais e os debates no campo político e ideológico sobre a saúde, não havendo uma determinações específicas para as iniciativas *sem fins lucrativos* formulados para o setor. Os estabelecimentos de saúde sem fins lucrativos (dos quais, os mais expressivos são as Santas Casas de Misericórdia) unem-se na poderosa Federação Brasileira de Hospitais, ao setor empresarial da saúde, fortalecendo sua política.<sup>78</sup> Na reforma do ensino, a interferência norte-americana terá papel importante, através do Acordo MEC/USAID. Aumenta a rede de ensino público de 1º Grau e se privatiza o setor pré-escolar, o 2º grau e, mais ainda o setor universitário (todas as universidades particulares são registradas como sem fins lucrativos).

As deficiências na fiscalização governamental e a ausência de mecanismo de controle públicos provocam desvios no universo “sem fins lucrativos” que se tornaram um “artifício para se dominar a coisa

---

<sup>77</sup> TEIXEIRA, A. R.S. A Forma Organizativa dos Auxílios Mútuos: contestação ou adaptação. Rio de Janeiro, IUPERJ, 1981.

<sup>78</sup> TRINDADE, C.A. Programa de Medicina Social do IBAM - Instituto Brasileiro de Administração Municipal. Brasília, 1992.

privada”<sup>79</sup>, com a distribuição de lucros disfarçada (*disguised profit distributing*), tal qual já se havia observado em instituições norte-americanas<sup>80</sup>. O financiamento para ‘falsos” estabelecimentos de educação sem fins lucrativos será tema do histórico debate entre o público e o privado nos anos 70 e 80 - e que se traduziu na polarização entre público/confessional, dada a importância das escolas católicas no universo privado. As estatísticas da CNBB sobre as Obras Sociais da Igreja demonstram uma diminuição das ‘vinculadas ao mercado”, onde se encontram escolas e hospitais: caem de 4.409 em 1972 ( 20,9% do total) para 1.498 em 1982(14,6% do total). Os estabelecimentos educacionais caem de 3.120 para 1.158<sup>81</sup>.

Quanto as entidades assistenciais, o mais vasto grupo das *sem fins lucrativos* e que contêm as entidades mais antigas e tradicionais, sempre presentes numa sociedade de políticas sociais ineficientes e de muita religiosidade, são as que se dedicam à prestação de serviços de natureza diversa, destinados a grupos fragilizados da população, como crianças pequenas ou abandonadas, nutrizes, idosos, deficientes físicos e mentis, alcoólatras, desempregados, os que se encontram na linha da pobreza absoluta, etc. Há uma área de interseção entre os setores sociais com os quais atuam e aqueles pelos quais transitam as ONGs. Contudo, enquanto as ONGs não têm uma história consistente de atuação com segmentos ‘marginalizados” das atividades produtivas, preferindo o universo próximo ao trabalho, as entidades de assistência social, por sua vez, estão geralmente distantes dos valores da ‘militância” e do campo dos movimentos sociais organizados. O relacionamento com o Estado é maior, assim como também estão mais próximos da filantropia empresarial e das doações individuais - e muito distantes da cooperação internacional que se desenvolveu nos últimos 25 anos. São, em geral, menos profissionalizadas e o trabalho voluntário parece ter aí mais peso e valor simbólico. Nascem, normalmente, à sombra da religião (durante mais de três séculos sob o monopólio quase exclusivo das Igreja Católica, seguindo-se uma diversificação com a presença de várias

<sup>79</sup> RIBEIRO,G. Entrevista com a Diretora da ANDES - Associação Nacional de Docentes do Ensino Superior. São Paulo, Jornal Folha de São Paulo, 17 de abril de 1992.

<sup>80</sup> JAMES,E. The Non-Profit Sector in Comparative Perspective in The Nonprofit Sector: A Reserach Handbook. New Haven, Yale University Press, 1987.

<sup>81</sup> CNBB. Obras Sociais da Igreja no Brasil. São Paulo, Paulinas,1983.

Igrejas Protestantes - tradicionais ou novas, Grupos Espíritas, Religiões Afros, Orientais, etc.).<sup>82</sup> A aproximação a este mundo gerou uma classificação, por certo crítica, subdividindo-o em três subconjuntos: 1. Instituições tradicionais de caridade, como abrigos e patronados para crianças, idosos, indigentes, portadores de deficiências, ... de caráter paternalista e puramente assistencialista; 2. Entidades de promoção do desenvolvimento, correspondentes a um movimento de renovação das concepções de assistência social dos anos 50/60, dedicadas a projetos de geração de renda, habilitação e treinamento profissional, economia doméstica, apoio ao setor informal, ... dependentes do fundo público e, por isto, apolíticas por definição; e 3. Entidades de formação e manutenção de clientelas - principalmente eleitorais, mas também religiosas e sociais - que, no caso político, canaliza boa parte dos recursos públicos destinados à área social, apropriados por interesses políticos, mas de caráter privado<sup>83</sup>.

Um outro setor, onde não se encontra dados estatísticos organizados, é no associativismo. Principalmente no meio rural, onde proliferaram as cooperativas de agricultores durante a égide do desenvolvimentismo - e para a organização delas contribuíram em muito as Pastorais da Igreja Católica -, se fortaleceram no período dos ciclos de tipo *plantation* (trigo e soja) e se diversificaram nas áreas comerciais, entrando, depois, em um período de declínio. Todavia, a proximidade com o Estado sempre foi decisiva, o que não evitou desvios e má administração, muitas delas estando em processo falimentar nos anos 90.

Transcrevemos, por fim, o depoimento de Carlos Lessa, então recém egresso do BNDS (Banco Nacional de Desenvolvimento

---

<sup>82</sup> Como campo de pesquisa é o que vem recebendo maior atenção. Destaca-se a pesquisa realizada pela USP/SP, que produziu um banco de dados, a partir da pesquisa "A Cruzada Filantrópica. Utilizando o quadro teórico foucaultiano de 'genealogia do poder', analisa o desenvolvimento da assistência social no Brasil, no final do século XIX enquanto "modalidade de colonização das classes populares", a partir do projeto de "higienização, controle e disciplina do espaço e da população". A análise institucional chama a atenção para a "coerção e violência" difundidas no campo filantrópico, especialmente nas instituições "voltadas para a atuação em grupos sociais populares ou marginalizados de frágil expressão ou organização na sociedade civil". NÚCLEO DE ESTUDOS DA VIOLÊNCIA. A Cruzada Filantrópica: A Assistência Social Institucionalizada em São Paulo. 1880-1920. São Paulo, USP, 1991.

<sup>83</sup> OLIVEIRA NETO, W. op. cit., p. 6.

Social) sobre o setor: “... fiquei com a impressão de que essas entidades sem fins lucrativos cumprem um papel muitíssimo mais importante do que se pensa à primeira vista, sendo que, em alguns casos, cumprem um papel insubstituível. Sua presença é fortemente viva, numa leitura popular. Elas fazem parte orgânica das estratégias de sobrevivência da pobreza. Sua presença é mais marcada, mais palpável que a das instituições oficiais (...) e ocupam o vácuo historicamente deixado pelos poderes públicos com relação à pobreza (...). Existem numa relação simbiótica com a população pobre (...). Mas a informação sobre elas é extremamente restrita. O máximo que você tem são os registros de instituições sem fins lucrativos para fins de desconto de imposto de renda ou eventuais donativos ou subsídios. São informações absolutamente, flagrantemente incompletas, nas quais constam apenas nome e endereço. Os cadastros disponíveis são precaríssimos. Não se sabe quantas daquelas instituições faleceram, nem suas características, se são confessionais, se são laicas, o seu porte, o tipo de operações que faz (...). Inclusive, lá no Banco, encontrávamos obras fantásticas mantidas por instituições que não tinham registros (...). Ou seja, não se tem informações oficiais sobre o tamanho das instituições não governamentais sem fins lucrativos, que eu prefiro chamar de Setor Público Não Estatal. A inexistência de trabalhos específicos, inclusive pesquisa universitária acho que está ligada ao equívoco de confundir assistência social com assistencialismo (...). Houve uma imensa desvalorização do trabalho dessas agências e, junto com a água do banho, joga-se fora a criança”<sup>84</sup>.

---

<sup>84</sup> LESSA, C. Entrevista em setembro de 1992.

## 4. As ONGs

O termo “Organizações Não-Governamentais”(ONGs)<sup>85</sup> surge no contexto da cooperação internacional para designar entidades sem fins lucrativos que canalizam uma parcela da “Ajuda Internacional” (AID). Seu uso se generaliza no meio dos organismos multilaterais em meados da década de 80, quando passam a ser pensadas como instrumento de promoção social, tendo em vista os projetos amplamente diferenciados que apresentam, cobrindo iniciativas econômicas, culturais, religiosas, sindicais, de pesquisa, assessorias, viagens, conferências, simpósios, publicações, etc. Como fenômeno organizacional, elas são existentes em todos os países. O caráter unificador de todas estas iniciativas esta no fato de serem sem fins lucrativos (*non profit*), mobilizando a dedicação voluntária (daí a sua proximidade com Igrejas e instituições similares), prestando serviços gratuitos ou subsidiados(daí sua aproximação a instituições filantrópicas), dedicando-se a pesquisa e desenvolvimento tecnológico (aproximando-se de Universidades e organismos governamentais) e, sobretudo, servindo a mobilização política dos espaços populares (o que lhes aproxima dos movimentos sociais, sindicatos e partidos políticos). Contudo, mantém considerável diferenciação e, sobretudo, não possui uma ligação orgânica exclusiva

---

<sup>85</sup> “O termo ONG, tem-se dito, não é dos melhores, já que é uma definição pela negação. Não governamentais são associações recreativas, de caridade, sindicatos, clubes ... Além disso, o é termo importado, tendo sido cunhado nos países do Norte, onde certamente as relações da sociedade civil com o Estado são de outra natureza, sendo diferentes os papéis e funções das ONGs.” LANDIN, L. A serviço do Movimento Popular - As organizações Não-Governamentais no Brasil. Rio de Janeiro, ISER, 1989, pag. 25.

com esta ou aquela Instituição - e quando mantém, ainda assim estabelece contratual ou regimentalmente seu espaço de autonomia.

Sua forma específica de proposição política está vinculada ao seus “mitos de origem”: elas seriam derivadas de uma situação histórica povoada de regimes de exceção. Para fazer frente aos regimes autoritários da década de 70, personalidades e segmentos vinculados ao pensamento de esquerda iniciam uma virada simbólica, valorizando pequenas intervenções, agentes marginais e demandas não propriamente ‘revolucionárias’ - que é coincidente com a proliferação de lutas populares diversificadas que lhes dirigem um sem-número de solicitações. Associações de bairro, sindicais, urbanas e rurais, indígenas, de mulheres, de menores, religiosas e de tantos outros grupamentos formam uma ‘clientela’ com um enorme volume de demanda às ONGs. O fato explicativo dessa aceitação e procura é de que as ONGs são mais simples de lidar do que as agências de Governo, menos ameaçadoras e desconhecidas do que os Partidos e possuem recursos humanos e financeiros escassos nos meios populares. Além disto, veiculam uma ideologia igualitária que faz sentido para os agentes organizadores das classes e grupos oprimidos pela hierarquia social vigente.

São poucos os elementos que possibilitam a constituição de uma ONG: alguma demanda provinda dos meios sociais aos quais está próxima, alguma “idéia” passível de ser operacionalizada, um pequeno grupo disponível para iniciar as atividades, a existência de meios relacionais (contatos pessoais, abertura institucional,...) que dêem acesso a instâncias com recursos financeiros, a elaboração de um orçamento à base de projetos (redigidos segundo uma lógica pragmática: um objetivo a ser atingido, meios disponíveis e prazos).

Um olhar mais abrangente permite que se identifique as raízes das ONGs fixadas nos projetos de desenvolvimento que varreram o continente nos anos 50<sup>86</sup> - não tanto em termos programáticos (visto

---

<sup>86</sup> “Surgiram Organizações Não-Governamentais ainda na década de 50. Tinham, no entanto, um ideário e um papel bastante diverso dos que apresentam atualmente, atuando dentro de perspectivas de cooperação desenvolvimentistas, com programas voltados para a “ajuda”, o “industrialismo”, a “promoção ao desenvolvimento”, entendido como apoio ao crescimento econômico visto como superação do “atraso”. EGANA,S. Contribuciones al debate sobre Cooperacion y Desarrollo. Seminario Anual do PREAL/Buenos Aires, dezembro de 1984.

que as ONGs de hoje estão muito distantes daquelas organizações), mas no que elas significaram em termos de abertura para um contato mais direto, sem mediações institucionais, de pesquisadores e agentes sociais com segmentos populares marginalizados. O hiato de duas décadas, em que o 'aperto' dos regimes discricionários praticamente impediu seu crescimento natural, serviu como represa que redundará em uma proliferação notável nos anos 70<sup>87</sup>, a partir do cruzamento de agentes oriundos de três fontes distintas: universidades, igrejas, partidos e/ou organizações de militância política de esquerda, motivados por laços e experiências mútuas que se juntam em função da perspectiva de exercerem funções *alternativas* às práticas institucionais características de seu meio de origem<sup>88</sup>.

Fatores externos (como a pressões do mercado de trabalho ou de um Estado quase sempre autoritário) e internos (as limitações características das suas entidades de origem) teriam levado uma parcela significativa da geração que atinge sua maioria nos anos 70 a valorizar estas pequenas organizações como uma alternativa profissional<sup>89</sup>. A relações institucionais que mantém com suas fontes (Universidades, Igrejas e Partidos/Sindicatos/Movimentos) se caracterizam por certa ambigüidade. Um bom indicativo encontra-se no quadro comparativo das ligações das ONGs representadas no Fórum Sul (veja quadro n ° 1). Como se vê, o universo atual das ONGs acha-se razoavelmente referido, na sua própria origem e constituição, a outros campos institucionais (o número de organizações independentes é relativamente pequeno - 13,85%). A ambigüidade que perpassa este campo fica patente: se uma face das ONGs é a da individualização, da autonomia enquanto núcleo de iniciativa social específico, por outro lado elas existem em torno de

<sup>87</sup> Conforme estudo feito pelo PREAL - Programa de Relaciones Políticas y de Cooperación al Desarrollo entre Europa y America Latina -, apoiado pela FAO, e que constatou a existência de entidades típicas, provindas de organizações associadas a Igreja Católica mas executando um trabalho secularizado que teriam evoluído do trabalho assistencial para a adoção de princípios vinculados ao desenvolvimento e estabelecimento de políticas sociais no México, Nicarágua, Peru, Brasil, Paraguai, Argentina e Chile. Relatório do Seminário PREAL/Rio de Janeiro, julho de 1985, 75 páginas.

<sup>88</sup> A forma específica como se estruturam, na década de 70, foi a constituição de "Centros" (de Educação Popular, de Promoção Social, de Assessoria) - conf. LANDIN, L. A serviço do Movimento Popular - as Organizações não-Governamentais no Brasil, Rio de Janeiro, ISER, 1989.

<sup>89</sup> FERNANDES, R. As Organizações não-governamentais no Brasil in DAMASCENO, SANTOS E GIACOMINI, Catálogo de Entidades do Movimento Negro no Brasil, ISER, Rio de Janeiro, 1988.

outros quadros institucionais, movimentos sociais, correntes políticas - como espécie de “satélites” estando “a serviço de” também nesse sentido.

### Quadro 1 - Comparativo das relações institucionais das ONGs da Região Sul

<b>Relação Institucional</b>	<b>Tipo Formal</b>	<b>Tipo Informal</b>	<b>Total</b>	<b>%</b>
Igrejas	32	34	66	39,76
Universidades	10	12	22	13,25
Partidos	7	10	17	10,25
Movimentos	17	13	30	18,07
Estado	3	5	8	4,82
Independentes			23	13,85
<b>Totais</b>	<b>69</b>	<b>74</b>	<b>166</b>	<b>100</b>

Fonte: Pesquisa realizada pelo autor junto a ONGs do RS, 1992

A distinção entre “independência” e “vinculação informal”, de difícil formalização prática, produz certas confusões quanto a identidade pública destas organizações: freqüentemente elas são confundidas com as instituições com as quais mantém relações, sendo problemática, principalmente quanto a sua vinculação com partidos políticos - a vinculação com Igrejas e Universidades não é tão problematizada politicamente - isto é, não se considera como uma vinculação espúria quanto aquelas que as vinculam aos partidos, em função de não representarem “aparelhismo” político de cunho ideológico. As problematizações com relação às Igrejas e Universidades são de outro tipo: quanto às Universidades muitas vezes são vistas como ‘vulgarizadoras’ das ciências; quanto às Igrejas, como ‘correias de transmissão’ de grupamentos ideológicos que tentam se estabelecer a partir de legitimação religiosa.

Não é simples estabelecer critérios precisos que demarquem seu espaço de autonomia, tendo em vista a existência de uma franja considerável de entidades que oscilam entre o “independente” e o “paraeclesial”, o ‘parassindical’, o ‘parapartidário’ e, mais

recentemente, o “paraestatal”. Lealdades e alianças básicas, composição de funcionários, interlocutores privilegiados, referências de origem, fontes de financiamento - tudo isso são traços que marcam determinadas vinculações de forma discreta, não visíveis a uma aproximação superficial e perfeitamente compatíveis com uma independência institucional.

O modelo de ‘projetos’, que implica em parcerias com entidades financiadoras basicamente não governamentais, é a base da constituição do trabalho das ONGs brasileiras. Alguns destes projetos estão vinculados a prestação de serviços de ordem material à “população-alvo”, promovendo atividades produtivas com cooperativas, grupos de produção ou comercialização alternativa, de saúde, de desenvolvimento comunitário, etc. No entanto o traço característico das ONGs é o direcionamento político, em sentido lato, de suas atividades, conforme fica demonstrado no quadro n ° 2.

**Quadro 2 - Atividades Desenvolvidas**

<b>Programas</b>	<b>N.º de Entidades</b>	<b>% Entidades</b>	<b>% Programas</b>
Assessoria	126	75,90	15,25
Organização	116	68,88	14,04
Educação	110	66,26	13,32
Comunicação	79	47,59	9,56
Publicações	70	42,17	8,47
Audiovisuais	51	30,72	6,17
Outras	38	22,89	4,60
Direitos Humanos	69	41,57	8,35
Intervenção Econômica	66	39,76	7,99
Pesquisa	50	30,12	6,05
Saúde	38	22,89	4,60
Outras	13	7,83	1,57
<b>Total de Programas</b>	<b>826</b>		
<b>N.º de Entidades</b>	<b>166</b>		

Fonte: Pesquisa realizada pelo autor junto a ONGs do RS, 1992

O olhar para as práticas e programas desenvolvidos nas ONGs demonstra uma certa permanência de funções e atividades

tradicionais: os projetos de intervenção econômica constituem um percentual significativo (66 entidades ou 39,76 % delas mantêm 66 projetos ou 7,99% ) e tendem a aumentar sua participação, mas não nos moldes dos projetos de desenvolvimento econômico, e sim como alternativa de sustentação dos grupos populares ( ainda que existam severas críticas quanto ao seu alcance e validade).

Pode-se dizer que seu ideário tem como fundamento último o exercício da cidadania e da autonomia dos grupos nas bases da sociedade, no sentido de romper com a secular lógica tradicional da dependência e da hierarquia que caracteriza as culturas populares. Daí que “educação”, “conscientização” e “organização” são palavras-chaves nesse universo, mesmo quando está em jogo a execução de “projetos materiais”. Distantes da cooperação com órgãos governamentais, também não pretendem substituir o Estado, tal como define Jorge Durão: “(AS ONGs) tenderam em sua história a um certo confronto com o Estado, um razoável e permanente distanciamento. As ONGs brasileiras são as que tem menos a característica de tentar substituir o Estado, diferentemente de outros países, mesmo na América Latina. Por exemplo, as ONGs bolivianas têm responsabilidades na área da agricultura, assistência técnica, da saúde etc., numa escala que é quase governamental. Você tem aquelas ONGs asiáticas com quase 3.000 funcionários ... até 30.000 funcionários. ONGs deste tipo na Índia, no Bangladesh, numa determinada região tem funções assistenciais numa escala que corresponderia, no caso brasileiro, a uma LBA, uma Secretaria da Agricultura ou Saúde, ou o que for. As ONGs brasileiras também não tem grandes vínculos com o mercado, tem investimento relativamente pequeno em atividades diretamente vinculadas à produção. E as experiências de micro desenvolvimento já foram bastante questionadas, criticadas e superadas pelas ONGs, embora haja a retomada de certas experiências, como por exemplo o trabalho em torno às tecnologias alternativas apropriadas a agricultura. Isso não é, no entanto, concebido pelas próprias ONGs que desenvolvem esse trabalho como projetos econômicos ou produtivos desvinculados de uma perspectiva política e educativa, ao contrário, são assumidos como projetos políticos e educativos.”<sup>90</sup>

---

<sup>90</sup> DURÃO, J. Entrevista com o Presidente da ABONGS em setembro de 1992.

No contexto brasileiro, “ONG” é um termo que evoca o mundo da política, da militância, da cidadania, da modernidade e que, historicamente, é carregado com o sentido de “anti-governo” ou oposição. Um grande número de *papers* produzidos e circulando no meio destacam o seu papel na criação de uma esfera pública e na ampliação dos espaços democráticos. Seriam “canais de participação das classes médias ou emergentes, exercendo funções de tradução e rearticulação dos interesses e demandas dos setores populares nas arenas institucionais de confronto e negociação dos conflitos sociais”<sup>91</sup>. Ressalta-se seu papel na organização de bases sociais dispersas e excluídas, através da mobilização de múltiplas alianças, lobies, proposições legislativas, penetração na mídia, articulações internacionais. Têm, assim, um papel de pressão sobre o Estado, contribuindo na formulação e elaboração de políticas públicas alternativas. É predominante a idéia de que não cabe a elas a substituição do Estado, sendo uma de suas funções fundamentais colaborar para a sua democratização. São, neste sentido, ‘microorganismos no processo democrático, referências, lugares de inovação e criação de novos processos’<sup>92</sup>.

Na construção da identidade das ONGs brasileiras como campo específico de práticas e instituições, foi fundamental a distinção - e mesmo a oposição - com relação ao campo da assistência social. A história dessas últimas entidades no Brasil, marcada pela religião e por relações clientelísticas e de dependência, é uma das explicações para serem rejeitadas pelo universo que se dedica à implantação dos valores da modernidade na sociedade brasileira. A tensão entre a prestação de serviços materiais e as lutas por direitos civis e políticas públicas tem sido particularmente acentuada, sendo o assistencialismo um fantasma eternamente exorcizado pelas ONGs, em seus trabalhos que envolvem benefícios materiais à população<sup>93</sup>.

<sup>91</sup> OLIVEIRA NETO, W. As ONGs e o Fundo Público in Desenvolvimento, Cooperação Internacional e as ONGs. Rio de Janeiro, IBASE/PNUD, 1992.

<sup>92</sup> SOUZA, H. As ONGs na Década de 90 in Desenvolvimento, Cooperação Internacional e as ONGs. Rio de Janeiro, IBASE/PNUD, 1992.

<sup>93</sup> “No contexto brasileiro, as ONGs reivindicam para si um compromisso com a transformação social. Então causa estranheza elas serem colocadas num mesmo saco junto com entidades que, pela sua filosofia, pela sua prática, até pelas suas origens também, são entidades filantrópicas”. DURÃO, J. Entrevista com o Presidente da ABONGS, setembro de 1992.

Os últimos anos da década de 70 marcam o início da “abertura política” no Brasil, processo de transição para uma democracia liberal que continuará se estendendo, não sem contradições e debilidades, nos anos seguintes. Ampliam-se os espaços de participação e liberdade, soltam-se presos políticos, voltam os exilados, amaina-se a censura e inicia-se um processo de distensionamento social. O movimento popular se consolida progressivamente, suas organizações se fortalecem e autonomizam: sindicatos, associações de moradores, associação de camponeses em busca de terra crescem e se tornam atores cada vez mais visíveis na sociedade civil. Criam-se novos partidos e partidos de esquerda saem progressivamente da ilegalidade. Paralelamente a essas mudanças, aprofunda-se a crise econômica e social, no quadro aguçado de desigualdades entre classes e setores que compõe a sociedade brasileira.

Coladas aos movimentos que se dão nas bases da sociedade, existindo em relação estreita com outros campos institucionais, as ONGs necessariamente irão transformando o seu estilo anterior de trabalho, redefinindo o seu papel enquanto atores desse processo e construindo novos parâmetros estruturais e de funcionamento: em primeiro lugar, as ONGs se multiplicam paralelamente ao processo de democratização<sup>94</sup>. Se elas surgem em um período de autoritarismo político, adaptam-se e florescem numa conjuntura de reorganização da sociedade civil, iniciando um processo de consolidação de identidade e, mesmo a criação de um espírito de corpo. Essa adaptação não ocorre sem contradições e diferenciações nos estilos de trabalho<sup>95</sup> - afinal as ONGs estão imersas num processo cuja característica será a crescente diversidade, a multiplicação e a maior visibilidade de correntes ideológicas e políticas. Aparece aí uma

<sup>94</sup> Segundo o levantamento realizado pelo IBASE, já citado, 8,8% das instituições surgem até a década de 60, 35% até a década de 70 e 55% entre os anos de 1980/85.

<sup>95</sup> O caso da FASE (Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional) é típico de uma ONG que surgiu ainda na década de 60. Criada em 1961 para realizar um trabalho totalmente assistencialista, ligada a uma agência católica e à CNBB, sem nenhuma vinculação a movimentos de base e nenhum compromisso sequer com as reformas sociais em curso no país, a partir de 1966 apresenta os primeiros sinais de mudança. É a época em que começam a proliferar os “Projetos de Desenvolvimento”, implementados por Dioceses e Paróquias, as quais solicitavam assessoria a entidades como a FASE. Embora predominasse, no início, o caráter técnico dessas assessorias, pouco a pouco surge uma reflexão sobre a “necessidade de desenvolver uma consciência participativa”. Plano de Ações da FASE, 1986.

vertente de práticas em que predomina a idéia do chamado “desenvolvimento comunitário”, um trabalho mais voltado à perspectiva da auto-ajuda para dar resposta aos problemas com recursos próprios da comunidade, do que fazer a comunidade avançar num processo que a pusesse em relação com o Estado, através da reivindicação, da conquista de direitos, da cidadania.

Em termos práticos, isto traduziu-se em “pequenos projetos econômicos”, “trabalhos de animação”, de “educação de base”, de “assessorias esporádicas”, de “avaliações” - conforme consta nos documentos da época. É o trabalho de “formiga”, molecular, pouco visível, por fora dos espaços institucionais do Estado e dos sindicatos - estes esvaziados e submetidos a um rígido controle facilitado por sua estrutura verticalizada e atrelada ao Ministério do Trabalho. Inconscientemente ou por força das características de seu trabalho, a estratégia adotada e a opção política defendida pelas ONGs ( para si e para os grupos de trabalho) era a de não enfrentamento direto com o Estado e de um trabalho paralelo à margem dessas grandes instituições. Na sua própria versão da história: “Consolidamos nossa existência voltados de costas para o Estado. Esse era pensado como algo que só nos atrapalhava, e nosso trabalho tinha como característica básica a criação de pequenos espaços de resistência, de pequenos espaços de participação, num corpo-a-corpo com grupos populares. Essa era a única forma possível de caminhada, para o povo: dentro do espaço autoritário, a criação de núcleos, células de organização popular. Uma contra-sociedade”<sup>96</sup>.

Pode-se apontar, portanto, para um pano de fundo na trajetória das ONGs de “promoção social”, referencial básico para os debates e diferenciações que se desenvolvem mais ou menos a partir de meados dos anos 70: em termos gerais, as ONGs foram progressivamente emergindo da problemática do chamado “desenvolvimento comunitário” referenciado nos projetos localizados e destinados aos pequenos grupos, à participação considerada enquanto dinâmica das relações diretas (e que representaram, naquele momento histórico, uma crítica e uma revisão do que haviam constatado nas intervenções desenvolvimentistas genéricas verificadas até a década

<sup>96</sup> Exposição de Miguel Darcy Oliveira, do IDAC (Instituto de Ação Cultural) no Encontro Nacional de Centros de Promoção Brasileiros (CENPLA, FASE, IBASE), 1986.

de 60) para voltar a pensar e trabalhar com a questão da transformação mais global da sociedade. É neste sentido que caminha o discurso da “educação popular”, considerada, ao mesmo tempo, como método específico de atuação junto aos setores marginais e como um conjunto articulado e abrangente de práticas de “intervenção social”.

A categoria “desenvolvimento” é foco de debates e de redefinições. É neste contexto que a questão do desenvolvimento volta a ser discutida: *“As idéias básicas (em meados de 70) iam numa perspectiva de transformação social, e é nesse sentido que pensamos a questão do desenvolvimento: em termos de transformação social, de conquista de espaços de cidadania, de mudanças sociais profundas, o que passa por um acúmulo de forças prolongados. A educação popular ganha sentido quando referida a uma tradição histórica, como a do Brasil, de autoritarismo, de exclusão do processo de decisões, tradição de desorganização dos setores populares, ação do Estado no sentido de promover a desorganização. Dentro disto, pensamos a educação popular como atividade que visa a inversão desse quadro. Seu elemento fundamental é a participação, na prática, dos próprios setores populares nos processos de transformação, é a idéia de que esses só podem ser levados a cabo pelos setores populares. Na proposta da educação popular, é importante que se produza um saldo organizativo, que haja uma contribuição no processo de formação de lideranças, uma dimensão de apoio às lutas e de busca de alternativas. O trabalho é direto, com acompanhamento permanente das categorias, através de uma inserção da equipe no meio onde atua”*<sup>97</sup>.

Desenvolvimento passa a ser entendido como transformação de estruturas relacionais - mais que introdução de renovações tecnológicas em processos produtivos. A educação, como processo prolongado, deve levar à organização dos setores com quem se trabalha. O “saldo organizativo” passa cada vez mais a ser uma espécie de prova dos nove do sucesso da intervenção educativa e a “formação de lideranças” um ponto chave nesse processo. O “trabalho direto” com a população vai se tornando regra neste universo de

---

<sup>97</sup> Depoimento de Diretor do CEDI - Centro de Estudos, Documentação e Investigação no Seminário Latino Americano de Institutos Ecumênicos. São Leopoldo, 1986.

entidades, processo claramente associado por seus agentes com a mudança da conjuntura. “No CEDI, até então, por força da própria conjuntura política (*de fechamento*), a assessoria se achava restrita a acompanhamentos esporádicos através de cursos, palestras, pesquisas, avaliações. Em determinado momento, que coincide com o processo de amenização da repressão e de abertura de espaço mais amplo para o contato entre as classes, o argumento em favor de fazer-se um acompanhamento de caráter freqüente e sistemático a grupos de base se firmava (...) A função agora de assessor/agente coloca-nos no meio do jogo das tarefas do dia-a-dia, dos encargos de toda ordem, dos impasses e conflitos, das buscas de solução e reflexão participante que constituem a especificidade da “prática dos de dentro”(da *instituição*) e da “base”.

Por outro lado, e como forma de fazer frente às demandas que lhe são apresentadas, há um processo de conformação institucional dessas entidades. Muito do seu caráter informal (inclusive juridicamente) deve ser revisto, o que acarreta em conflitos internos a respeito dos processos de democracia interna, dos canais de participação nas decisões. A pessoalização, a militância, o voluntariado, que dão o perfil das ONGs nos primeiros anos, cada vez mais cede espaço para preocupações com a institucionalização e a profissionalização. A questão da “competência” retorna outra vez ao debate, uma vez que a utilização dos parâmetros do mercado para atividades que não dependem exclusivamente de qualificações técnicas ou acadêmicas é problemática. Por sua vez, a questão do “ser instituição” ou “ser movimento” produz constantes questionamentos, em virtude do perigo em se “cristalizar” na primeira ou se “dissolver” na segunda. Relatos de agentes de ONGs ressaltam o fato de que, à época do autoritarismo político, com todos os obstáculos para a visibilidade de seu trabalho, havia uma tendência de confusão entre os técnicos e o próprio movimento, com o isolamento das equipes de trabalho e uma série de dificuldades quanto ao intercâmbio de experiências, articulações, confrontos de posições dentro da própria instituição. Isto levava cada organismo a uma diluição de seu projeto institucional, com uma tendência centrífuga dos trabalhos. As mudanças na conjuntura permitiram que aflorasse o debate sobre o caráter institucional do trabalho de intervenção educativa, rompendo-se a simbiose aparente de “assessores” com “bases”.

Progressivamente o caráter de resistência do trabalho desenvolvido pelas ONGs vai sendo transformado no sentido da afirmação de certas conquistas e tendo como horizonte mudanças estruturais na sociedade. Vão surgindo novas questões a serem enfrentadas, como a da relação com o Estado - sobretudo a partir da “Nova República”. O “apoliticismo” dos trabalhos moleculares vai sendo colocado em cheque, diante da diversidade de forças políticas que aparecem em cena com maior nitidez. O contexto em que essa relação é pensada, produz pólos irreduzíveis: sociedade civil *versus* Estado; micro *versus* macro. Como foi colocado em documento pelas próprias ONGs: “As ONGs se caracterizam por uma opção radical pela sociedade civil. Seu espaço é o da autonomia e do questionamento permanente ao Estado. Numa postura em que as questões giram em torno, fundamentalmente, do quando ou como vamos participar no seu interior, ou vamos ocupar o Estado, estamos compartilhando de um mito caro à direita: fazer, é fazer a partir do Estado. Ao contrário, o papel das ONGs é o de multimediadores ou micromediadores do poder, na sociedade civil, permanentemente, por fora do Estado”<sup>98</sup>. O contexto da discussão, portanto, passa pela questão da possibilidade de construção de outros centros de intervenção massivos que não o Estado ou o Mercado - ou acomodação em intervenções micro que sirvam como sinalizadores para a intervenções macro a partir do Estado e do Mercado.

Dito em outros termos: não se trata de buscar desdobramentos quantitativos, mas sim de uma inter-relação micro/macro que se dá em outros planos - já que o que estaria fundamentalmente em jogo para as ONGs (e para os movimentos sociais) seria criar poder em escala micro, mais do que tomar o poder em escala macro. De qualquer forma, o confronto com o Estado é visto como um momento privilegiado no processo de delimitação de um espaço próprio de atuação e construção de identidade.

A distribuição espacial das ONGs demonstra o mesmo paralelismo verificado com o processo de redemocratização ocorrido no Brasil. Naqueles espaços geográficos onde há um florescimento da

---

<sup>98</sup> CENPLA, FASE, IBASE. Encontro Nacional de Centros de Promoção Brasileiros. Rio de Janeiro, maio de 1986 (mimeo).

participação popular, vale dizer, onde se percebe uma politização maior dos vários segmentos sociais, seja do ponto de vista regional, seja do ponto de vista local, ali floresce uma ONG. Ocorre aqui um diferenciação do que ocorreu com as primeiras instituições vinculadas ao desenvolvimento na década de 60. Enquanto aquelas não se desenvolveram nos grandes centros porque estavam direcionadas para o meio rural, as ONGs da década de 70 se fixam nos centros urbanos que se constituem como pólos regionais.<sup>99</sup> Pode-se afirmar, grosso modo, a tendência geral de distribuição desigual conforme a distribuição nacional dos recursos disponíveis (regiões economicamente mais desenvolvidas contam com maior número de ONGs). O fato explicativo é de que nestes locais existe um dinamismo maior, com a existência de um número maior de segmentos sociais organizados que demandam a presença constante das ONGs. Um cruzamento do tipo de instituições por locais geográficos demonstra que a vinculação com movimentos sociais de caráter rural é maior nas cidades interioranas, independente da existência de fortes pólos industriais nestas regiões. Por sua vez, estas ONGs tem uma atuação mais ampla que o local onde estão situadas<sup>100</sup>.

O quadro ideológico que permeia as ONGs, como se depreende, é tão diversificado quanto são as próprias ONGs. Há traços anarquizantes, de crítica a toda centralização do poder, mas também a idéia de um sujeito coletivo popular, uno e indivisível, vocacionado para, um dia, tomar as rédeas da História nas mãos. Há linhas puxadas discretamente do novelo liberal, como a valorização da cidadania, do *habeas-corpus*, da autonomia das instituições civis. Há, inclusive, temas clássicos do conservadorismo, como a crítica da tecnologia moderna, a valorização das tradições (indígenas, camponesas, da religiosidade popular,...). E muitas linhas vinculadas a temas anteriormente não problematizados politicamente.

---

<sup>99</sup> No levantamento realizado pelo ISER existiam 1208 organismos com sedes localizadas em 378 cidades, sendo que 352 cidades interioranas contavam com ONGs. Nas capitais dos Estados contavam-se 729 entidades (60,3%) e 44,6% delas se encontravam nos Estados de São Paulo, Rio de Janeiro, Pernambuco, Minas Gerais e Rio Grande do Sul

<sup>100</sup> Das entidades pesquisadas 55% atuam apenas no nível local, 31,1% atuam em nível regional e 13,4% a nível nacional.

Em resumo: a. a tríade originária universidades, igrejas, partidos/ movimentos oferece a possibilidade de três pares de relacionamento diferenciadores das ONGs entre si:

a. a mediação principal passando (1) pelas universidades e partidos/movimentos, (2) pelas universidades e igrejas ou (3) entre igrejas e partidos/movimentos;

b. a polaridade Estado x Povo (ou sociedade civil) é outro elemento diferenciador entre as ONGs. Ainda que a principal opção esteja no segundo pólo (sendo, portanto, este o aglutinador das ONGs), permite uma diferenciação significativa nas formas de ação, nas “crenças” motivacionais e na direção que apontam as ONGs;

c. as variações de escala (organizações de pequeno, médio, grande porte) são componentes importantes na construção de legitimidades internas ao campo das ONGs - mas não em termos de eficácia política;

d. as variações ideológicas tem pouca consistência em termos de sistematização. A prática produz polaridades do gênero alternativo x institucionalizante, práxis x práticas, intelectuais orgânicos x assessores, povo x sociedade civil, especialização x integralização totalizante, organização racional burocrática x autogestão comunitária. Estas polaridades servem como matriz elementar de classificação ideológica, mas não passa disto;

e. as formas de financiamento e as ligações que estabelecem com os mecanismos da cooperação internacional formam um outro campo classificatório importante. Organizações com projetos de autofinanciamento coexistem e se relacionam com outras que dispõem dos fundos públicos e privados (na esmagadora maioria fundos internacionais).

f. o inter-cruzamento com o Estado e, mais especificamente, com os regimes políticos (ou seu contraponto político), estabelecidos na década de seu florescimento<sup>101</sup>, também produz importantes diferenciações entre as ONGs. A aproximação com os regimes autoritários, com processos revolucionários ou com regimes abertos aos jogos de poder democrático-liberais produziu marcas diferenciadoras entre as ONGs, traduzindo-se em maior ou

---

<sup>101</sup> “... nascidas sob o regime autoritário, povoadas de agentes com uma história de militância e perseguição política, ligadas às lutas populares, moveram-se sempre num terreno vizinho ao da ilegalidade ...”Oliveira, M. Darcy . Encontro Nacional de Centros de Promoção Brasileiros. Rio de Janeiro, CENPLA/FASE/IBASE, 1986, pag. 72.

menor aproximação com os partidos ou até distanciamentos e desconfianças mútuas<sup>102</sup>.

A multiplicidade de articulações efetuadas pelas ONGs assume uma grande variedade de aspectos. Há uma distribuição regional pelo tipo preferencial de atividade, quanto aos fins, quanto às categorias sociais a que se vinculam, quanto às instituições de que se aproximam, quanto às afinidades ideológicas, quanto ao estilo de trabalho, quanto aos interesses a que se unem à nível local, quanto às agências de financiamento a que se ligam, quanto ao seu próprio nível de institucionalização, quanto às relações pessoais progressas. Tal multiplicidade impede qualquer tentativa de resumir idéias correntes entre as ONGs em uma ideologia sistemática - até porque, mesmo individualmente não costumam definir-se por um credo doutrinário,

Neste quadro, destacam-se quatro princípios norteadores:

1. A adoção de práticas identificadas como “alternativas” ao que é propagado pelo quadro institucional em vigor. “Alternativo” se confunde com flexibilidade, descentralização, simplificação das relações - em contraposição a rigidez, ao centralismo, a burocratização institucional das grandes organizações do Estado, do Mercado ou da Sociedade Civil. O seu sentido se expande positivamente através da criação de formas de intervenção inéditas: hortas urbanas, cooperativas de serviço, metodologias educativas experimentais - críticas em relação às “instituições”;

2. A adoção da “prática” como critério de validade - e em contraste com uma noção teoricista encontrada nas grandes instituições sócio-políticas. Diferentemente dos partidos de esquerda, ainda que adotando a noção marxista de *praxis*, não tem a preocupação de sublinhar condições teóricas e organizacionais necessárias para a integração das várias “práticas” em uma *praxis* co-extensiva com o devir histórico, isto é, há nas ONGs pouco interesse por sistematizações, hierarquias integradoras ou totalidades unificadoras (tão caras na formação dos militantes dos partidos de esquerda). Esta pouca habilidade em adequar os “meios aos fins” não as afasta do horizonte tradicional da esquerda, mas, consumida pelos objetivos definidos em seus projetos, desliza para uma outra vertente

<sup>102</sup> Considerações desenvolvidas por PADRÓN, M. Redes y Agrupaciones Nacionales de Organizaciones no Gubernamentales de Desarrollo en America Latina. Lima, 1985.

de idéias, mais próxima da família pragmática: desenvolver a arte de inventar os meios eficazes para a realização de fins específicos. Fala-se, com certeza, de “tática” e “estratégia”, da relação entre objetivos próximos e distantes, mas as ONGs não tem a dimensão (factual e imaginária) adequada para se propor a realização de grandes sínteses. As perguntas que lhes importam são aquelas que um pequeno grupo pode efetivamente se propor. A imaginação fertilizada pelas ONGs tende a ser particularizante;

3. A noção de “assessoria” que, de um lado, as diferencia do grupo aos quais estão ligados pela prestação de algum serviço específico e, por outro, as integra a este mesmo grupo por uma espécie de compromisso político. A noção gramsciana de “intelectuais orgânicos” e “vontade geral” está muito próxima do que se vivência enquanto integração de diferentes em um “corpo social”;

4. A noção definitiva de que o critério último de validação é a promoção e a ampliação da “participação popular”. Há aqui uma ambigüidade valorativa: de um lado, ao salientar a importância do “popular”, vinculando a idéia de que o seu campo social é formado por um “povo” que deve se transformar em “sujeito”, tende a sublinhar a união que integra a diversidade em uma única vontade. Mas o que destaca, e busca constantemente resgatar é uma idéia de cidadania mais próxima do conceito de sociedade civil, que enfatiza a multiplicidade irreduzível dos interesses e das vontades. Enquanto o conceito de “povo sujeito” remete a idéia de participação direta nas decisões, o conceito de “cidadania” provinda da sociedade civil remete a idéia de controle sobre as instâncias decisórias globais. A questão colocada refere-se a diferença entre o que é central na disputa política: conquistar e manter o poder ou controlar o poder - qualquer que seja e quem quer que dele participe. Uma noção tem a ver com ideais de democracia direta, outra com a democracia representativa; uma vinculada aos ideais libertários da igualdade; a outra aos ideais da liberdade<sup>103</sup>.

Da análise do quadro 1 ressalta-se, em que pese a diversificação das ONGs, o peso relativo do mundo eclesial (católico e protestante) neste meio (39,76%). Ainda que não se trate da totalidade das

<sup>103</sup> Estas noções são desenvolvidas em ARRUDA, M. O Papel das Organizações Não-Governamentais na Perspectiva da Participação Democrática in Freedom From Hunger Campaign/Action For Development, Third International Consultation, Roma, 1985.

instituições existentes na região sul, esta é uma constância no meio<sup>104</sup> e mesmo entidades criadas sem nenhuma vinculação institucional com as igrejas acabam por estreitar o relacionamento em função da proximidade com atividades desenvolvidas ou mesmo por necessidades de abertura de espaços sociais ou mesmo de legitimação<sup>105</sup>. As instâncias por onde passa a acumulação do capital social (e financeiro) necessário para estas instituições certamente não são (ou não são principalmente) de tipo religioso e sua análise revela o caráter institucional das ONGs.

Quanto ao relacionamento com as Igrejas, estas lhes conferem legitimidade e abertura para o trabalho social, mas representam um problema frente a constante quebra de hierarquias tão caras no meio eclesial. Os diversos tipos de ligações e o estabelecimento de laços de confiança pessoal com as entidades de cooperação internacional (e o peso das ligadas às Igrejas é, neste sentido, muito grande) foram, sem dúvida, os trunfos mais fortes trazidos do exílio por muita gente, no sentido de uma reintegração profissional, política e social no país que tinham deixado há muitos anos. O papel dos exilados que retornam ao Brasil, após a abertura política, na criação das ONGs a partir dos anos 80, mereceria um estudo a parte (assim como o quadro de agentes destas entidades - funcionários, diretores, conselheiros, apoiadores, ...). Entidades de caráter independente que foram criadas já em plena época de abertura política ressaltam o amplo leque de instituições com que entram em contato na sua fundação e com as quais mantêm relações de tipo diverso em seu trabalho, situação que seria impensável na épocas de autoritarismo.

---

<sup>104</sup> Pesquisa do ISER em todo o país aponta uma relação próxima: 34,3% das instituições com vinculação eclesial, 7,2% com vinculação partidária, 5,1% com vinculação universitária, 2% com vinculação eclesial, 1,2% com vinculação ao Estado, e 51,2% com vinculação a movimentos ou independentes.

<sup>105</sup> Veja-se o depoimento de um diretor do IBASE: “antes da fundação do IBASE (em 1980), realizamos mais de 60 reuniões com grupos diversos, grupos possíveis de colaboradores, grupos de base, entidades como o CEDI, a FASE, o CPV, bispos, padres, lideranças sindicais, profissionais liberais, DIEESE, pessoas ligadas à Universidade (...) Os movimentos populares estavam profundamente abrigados pela Igreja. O movimento sindical era protegido pela igreja, as fontes que nos financiavam eram em grande parte ligadas a igreja. Nosso apoio, nossa articulação principal estava aí. As bases sociais com que iríamos trabalhar moviam-se neste campo(...)”.

Contudo, o vínculo com as universidades permanece subdimensionado (13,25%).<sup>106</sup> Nas Universidades há o recrutamento de profissionais qualificados, mas representa também, para estes profissionais, a possibilidade de isolamento da academia. O elemento fundamental é a questão da “competência” que permite o diálogo entre ambos (e, muitas vezes, também a crítica). As vinculações com partidos e sindicatos, ainda que significativas do ponto de vista numérico (10,25% tem vinculações partidárias e dos 18,07% das instituições vinculadas a movimentos, em sua grande maioria, dizem respeito ao movimento sindical) permanecem como pouco relevantes para as ONGs e, em muitos casos representam tendências de manipulação e atrelamento não digeríveis no meio das ONGs<sup>107</sup>.

No que se refere aos partidos, sindicatos e movimentos, aos quais são identificadas pela militância política, a ambigüidade se manifesta nas dificuldades de manutenção de lealdades partidárias. Embora não tenha dados precisos, vale assinalar uma tendência de ampliação das relações com o Estado e com o Mercado, fruto da abertura de novos canais de financiamento, que começam a ocorrer no Brasil apenas no início dos anos 90. As origens das ONGs brasileiras certamente são um dos fatores explicativos do fraco relacionamento com o estado. Nascidas numa conjuntura de autoritarismo político, constróem um estilo de trabalho próprio, molecular, nas bases da sociedade, marcado por uma postura de distância e corte, com relação ao Estado<sup>108</sup>. Esta postura começa lentamente a mudar, fruto, também de condicionantes externos - como é o caso das novas regras de distribuição dos fundos públicos. Secretarias de estado, Prefeituras, Ministérios abrem-se para trabalhos em conjunto com as ONGs em vários níveis, desde a atuação a nível comunitário, nas bases, até a colaboração em programas de cunho nacional, como é o caso do

<sup>106</sup> A relação é menor na pesquisa do ISER: 5,1%.

<sup>107</sup> Segundo Pontual, a vinculação partidária das organizações da sociedade civil é significativa dada a fragilidade partidária em nosso país. E uma verificação das vinculações pessoais ampliaria o quadro das ligações políticas, deixando outras possibilidades com traços residuais nesse meio. PONTUAL, J. Organizações Sociais e Participação Política no Brasil - Igreja e Movimentos Populares nas eleições de 1989. São Paulo, CEPIS, 1990.

<sup>108</sup> “Durante vários anos o Estado apareceu para nós como um opositor. A relação com ele, ao nível dos trabalhos localizados, sempre foi de enfrentamento. O estado foi muito mais um obstáculo do que um ator que pudesse ser levado em conta, em termos de cooperação”. Depoimento de Conceição dos Santos/CAMP/RS.

Programa Comunidade Solidária do Governo Federal e, em particular, a Ação da Cidadania Contra a Fome e a Miséria.

As iniciativas maiores nesse processo certamente têm partido dos órgãos do Estado e as ONGs têm respondido a elas de forma individualizada, sem uma proposta política mais elaborada e um debate mais consistente sobre a questão. Contudo, não há um corte qualitativo com relação às posições tradicionais das ONGs que cresceram vendo o Estado como uma referência externa - e mesmo como oposição. Aparentemente há uma incongruência entre os discursos das ONGs e sua prática ou, em uma outra forma de abordagem, podemos concluir que a prática efetivamente levada a cabo não está sendo devidamente avaliada teoricamente. Há uma desconfiança com relação as mudanças institucionais e com relação a abertura de espaços democráticos no âmbito do Estado. Ainda permanece um certo ceticismo, fruto da tendência de cooptação por parte dos agentes estatais, da sofisticação dos aparatos de intervenção política que são propostos e da tendência de amortecimento dos movimentos sociais quando atrelados a sistemas institucionalizantes - como é o caso das iniciativas governamentais. De qualquer forma, apesar das contradições e ambigüidades, o estado é mesmo considerado o local por excelência das formas de dominação, autoritarismo e da resistência às mudanças populares. Por outro lado - e de forma diferente aos questionamentos provindos do Mercado -, considera-se o Estado ineficiente e dispendioso, caracterizando-se como uma *“máquina tradicionalmente emperrada”*, o que torna inseguras as relações estabelecidas com seus organismos. *“A medida em que não se pense o Estado como uma coisa, como algo impermeável às mudanças na correlação de forças com a sociedade, o trabalho com ele se torna possível. O trabalho não é apenas voltado para transformações futuras, mas visa dar respostas aqui e agora, sempre que isso seja possível; há conquistas imediatas em jogo. Então não temos nenhum a priori no sentido de excluir a cooperação com o Estado, em projetos apoiados pelo Estado, em convênios, etc. Temos feito várias tentativas nesse sentido, mas com muitas dificuldades. Isto tem muito a ver com o fato que as políticas sociais no Brasil estão subordinadas a objetivos clientelísticos, com uma orientação populista. São marcadas por acentuada falta de continuidade. Em alguns países, mudanças políticas não afetam tão*

*profundamente a continuidade da administração pública como no Brasil, onde até a professora primária do interior pode perder o emprego porque houve mudanças no governo.”*<sup>109</sup>

Por outro lado, há uma tendência à criação de ONGs a partir de questões mais diversificadas quanto a intervenção social e política. Se os “Centros voltados à educação popular” - com tudo o que isto implica em termos de problemática e de estilo de atuação política - formam o núcleo tradicional do universo das ONGs - ao ponto dessa categoria ser muitas vezes compreendida como indicadora apenas desses tipo de entidade -, pouco a pouco foram surgindo novos organismos, introduzindo preocupações diversas no mundo das questões sociais, tais como a questão da mulher, da negritude, da ecologia e, principalmente, de projetos econômicos alternativos, gerando novos cortes de aproximação política a partir dos quais apenas os códigos “popular” e “alternativo” tornam-se insuficientes e problemáticos e necessitam ser complementados.

Se o critério de sucesso são os saldos “organizativos” ou a “conscientização” dos grupos em que se dão, a avaliação é geralmente negativa, na medida em que esses projetos se encerram nos pequenos grupos beneficiados e correm o perigo de criar relações de clientela com os agentes e entidades que os implementam, além de diferenciações sociais nos grupos beneficiados - justamente o que se quer evitar. Tampouco os resultados materiais obtidos tem sido satisfatórios, talvez mesmo pelo caráter um tanto manipulador que assume o aspecto “econômico”, tendo em vista os resultados educativos e políticos pretendidos. O fantasma do assistencialismo parece estar sempre rodando o mundo das ONGs, merecendo exorcismos renovados.

Tudo indica que os projetos de desenvolvimento econômico, tão importantes em seus primórdios, foram ultrapassados, nos últimos anos, pelos três blocos que concentram o maior número de programas: assessoria, educação e organização, que também mantém o maior número percentual de entidades envolvidas. Eles formam o tripé básico da atuação das ONGs.

<sup>109</sup> Depoimento de Cláudio Perani - CEAS/BA.

No jargão das entidades, por assessoria entende-se um trabalho de intervenção indireta, esporádica, geralmente destinadas aos agentes que trabalham como a base - e não uma ligação direta e continuada com a “base”. Por organização entende-se o conjunto de atividades ligadas à construção de organismos de tipo representativo, como sindicatos, associação de moradores, associação de lavradores, etc. Educação abrange atividades que vão desde a alfabetização e a formação profissional até a capacitação de lideranças ou a formação política.

Estas três categorias compõe um conjunto de práticas consideradas muitas vezes como intercambiáveis e profundamente articuladas: educação é meio para a organização (ou vice-versa), assim como a assessoria é também uma forma de educação. Um tipo de atividade, dentre as englobadas por essas categorias, ocupa posição de destaque nas preocupações atuais das ONGs: a chamada “formação”, sobretudo quando se dirige para as lideranças dos movimentos e organizações sociais ( a “capacitação de lideranças”). Multiplicam-se os “cursos de formação” e os debates sobre seus métodos e suas funções.

A motivação principal para a execução destas atividades diz respeito a necessidade de consolidar as organizações populares surgidas no final dos anos 80. São comuns as análises no sentido de que, em que pese o desenvolvimento desses organismos, há uma dificuldade no sentido de “se dar conta do conjunto de tarefas dessas organizações e de responder politicamente aos novos e complexos desafios colocados pela conjuntura política”<sup>110</sup>. A questão da carência de quadros seria a causa fundamental e a tarefa de formá-los é onde se situaria um importante papel atual das ONGs - que, a partir daí, teriam nos movimentos organizados seu campo de atuação principal. O depoimento de Luiz Alberto Gómez de Souza do CDJ/RJ (Centro de Direito e Justiça do Rio de Janeiro) corrobora esta tese: *“Durante o período da ditadura, o pessoal que estava na cabeça dos movimentos, os militantes com mais experiência, teve que desaparecer. Muitos foram presos, muitos, como nós, foram para o exílio. Nesse período o*

<sup>110</sup> PONTUAL, P. Os Centros de Educação Popular na conjuntura brasileira. São Paulo, CEPIS, 1986.

*movimento foi crescendo, foram-se desenvolvendo as posições sindicais, as pastorais populares, os movimentos populares. Surgiram muitos novos militantes, dentro dessa experiência de trabalho formiga, sem grandes articulações. Com o processo de abertura política, era preciso que todos se situassem nessa nova conjuntura, que esses novos militantes pudessem enfrentar as mudanças de 77,78. Nós, que tínhamos sido militantes num período anterior à ditadura, voltávamos do exterior com novas experiências acumuladas e percebemos essas carências. Havia, também, com a abertura política, a volta para o movimento de antigos militantes partidários e houve uma multiplicidade de correntes ideológicas se rearticulando. Esses novos militantes, o pessoal que estava atuando no movimento popular, tinham necessidade de uma formação que pudesse ajudar a enfrentar tudo isso”*

Contudo, há posições diversas, dentro do debate, em função de se priorizar o trabalho educativo em outros espaços que não os das organizações populares já consolidadas, preferindo trabalhar ao nível da grande massa que fica de fora ou alheia a esses organismos. Parte-se do pressuposto de que há inúmeras iniciativas de luta no cotidiano popular (e que configuram os “movimentos populares”) que passam por fora do movimento organizado não sendo, geralmente, reconhecidas enquanto tal. Haveria, no interior de organizações mais estruturadas do movimento popular, o perigo de se reproduzirem determinados esquemas de poder que se quer combater, além de outras distorções<sup>111</sup>.

Não foram levantados os programas de assistência mantidos por estas entidades, mas, diferentemente do que ocorreria até os anos 60 e início dos anos 70 - e dada a extensão dos números apresentados

---

<sup>111</sup> A militância de tempo integral, em determinadas organizações e movimentos considerados como expressão máxima da atividade política, a pressão para que todas as pessoas e grupos populares participem de tais organizações e movimentos, a ‘conscientização’ como domínio de um discurso teórico valorizado como superior resultaram em algumas graves distorções no comportamento cotidianos de diversas lideranças populares. Além disso, a super valorização de tais organizações e movimentos tem acarretado o esvaziamento de diversas iniciativas populares consideradas ‘menos políticas’”. NOVA. O trabalho da NOVA na conjuntura atual dos movimentos populares, s/d(mimeo).

-, estes seriam poucos, consumindo um mínimo de tempo e recursos financeiros destas entidades<sup>112</sup>.

O traço relacional que permite a superação destas dificuldades e a conformação do espaço próprio às ONGs refere-se a polaridade “Estado e Povo (ou Sociedade Civil)”. A autonomia institucional que diferenciou as ONGs das Igrejas e dos Partidos coincidiu com o traçado de um certo corte horizontal no verticalismo das relações entre Estado e sociedade civil. As ONGs estimularam uma variada gama de iniciativas dirigidas às bases da sociedade, com o objetivo explícito de torná-las (as iniciativas e as bases) mais independentes em relação ao Estado. Tornaram-se, neste sentido, um fator de organização das classes populares (ou da cidadania) diferente, pois que não definiam a sua atividade como um meio para a conquista do poder. A originalidade das ONGs foi justamente esta: dedicar-se, por definição institucional, aos movimentos que ocorrem nos níveis intermediários e inferiores do corpo político e social - sem, com isto, pretenderem substituir as instituições tradicionais promotoras de uma integração vertical. As ONGs não são (nem podem substituir) empresas, igrejas, partidos, governos. Introduzem, sim, uma outra instância aglutinadora das iniciativas locais, cuja autonomia precisa ser considerada.

---

<sup>112</sup> Dados da Receita Federal 55.369 (29,13%) das entidades sem fins lucrativos no Brasil são vinculadas a ao mundo “religioso”, “beneficentes” ou de “assistência social” ( não se incluindo aí Igrejas ou Casas de Culto Religioso)

### Quadro 3 - Beneficiários de Atividades das ONGs Pesquisadas

Principais Beneficiários	N.º Entidades	%
Camponeses/Trab. Rurais	47	28,31
Agentes de Prom. Social	13	7,83
Associações Populares	53	31,92
Trabalhadores Urbanos	17	10,24
Sindicatos	11	6,63
Mulheres	07	4,22
Instit e Comunid. Religiosas	03	1,80
Menores	03	1,80
Negros	07	4,22
Índios	02	1,20
Universitários	01	0,60
Outros	07	4,22
<b>N.º de Entidades</b>	<b>166</b>	

Fonte: Pesquisa realizada pelo autor junto a ONGs do RS, 1992

Os trabalhadores do campo e as associações populares são, de longe, os mais cotados em termos do universo de atuação das ONGs com 28,31% e 31,92% das atividades das ONGs destinadas a estes segmentos, seguidos dos trabalhadores urbanos sindicalizados ou não (16,97%) e dos agentes de promoção social (7,83%). A categoria 'outros' compreende um razoável universo de beneficiários: "velhos", "mendigos", "migrantes", "narcômanos", "deficientes", "desempregados/subempregados", "jovens". As ONGs tendem a conceber seu trabalho de forma abrangente, como se pretendessem atingir a totalidade do fato social. Tal opção dificulta a identificação das entidades a partir de sua especialização, visto não se distinguirem-se sobre *o que fazem*, mas e especificamente *com quem o fazem*. Somente 32% das entidades dedicam-se apenas a uma categoria social, com processos verticais de atuação.

#### Quadro 4 - Estratificação das ONGs por Orçamento Anual

em US\$ 1.000	
< 10	17
10-50	67
50-200	31
200-600	41
>600	10
Totais	166

Fonte: Pesquisa realizada pelo autor junto a ONGs do RS, 1992

O quadro 4 demonstra a distribuição das ONGs pesquisadas a partir de seu orçamento anual. Excluindo-se as 10 maiores ONGs com orçamento de mais de US\$ 600.000 (6,25% do total) - e que funcionam como aglutinadoras de outras experiências (o custo maior destas entidades vêm do fato de estarem envolvidas em articulações de caráter nacional e internacional, organizando muitos fóruns, publicações, pesquisas, financiando pequenos projetos comunitários e/ou iniciativas temporárias que não se estruturam, em um primeiro momento, como novas entidades) e aquelas com orçamento menor de US\$ 10.000 (em grande parte não passam de organismos informais, criados para atender a um objetivo muito específico), que são 10,62% do total, temos uma massa de entidades situadas em um intervalo de US\$ 10.000 a US\$ 600.000 (83,13%), com dois pontos aglutinadores nos pólos deste segmento. Isto parece indicar uma tendência de estratificação das entidades: algumas se tornam maiores em função de desenvolverem projetos de maior porte, com uma maior profissionalização - tendo chegado a um certo limite orçamentário. Por outro lado, aquelas que conseguem se constituir como organização autônoma vão situar-se no patamar de até US\$ 200.000.

A análise do quadro 5 demonstra, em termos de financiamento, uma dependência das ONGs de Instituições Internacionais (85,54% das entidades possuem projetos financiados por organismos internacionais). Em sua maioria são também ONGs situadas nos países desenvolvidos, com fortes vinculações com Igrejas, conforme se pode verificar na distribuição do quadro 6. No caso da Igreja católica são, em sua maioria, instituições situadas na Europa (por

ordem de importância: Alemanha, Holanda, Suíça, Itália, Inglaterra, Bélgica, França) - na América do Norte, o Canadá e, em segundo plano os Estados Unidos. Nas Igrejas Protestantes, o quadro se inverte, com maior número de projetos vindos dos Estados Unidos, seguidos da Alemanha, Holanda e Inglaterra. As entidades privadas de financiamento tem um organismo centralizador na Europa, espécie de Secretaria de Estado da Comunidade Européia, destacando-se a Alemanha e a Holanda como fontes de maior número de recursos alocados. As maiores entidades financiadoras privadas seguem o mesmo patamar, ainda que a contribuição norte americana seja muito grande<sup>113</sup>.

### Quadro 5 - Estratificação das ONGs por Orçamento Anual

	em US\$ 1.000		
	Rec. Próprios	Fundo Público	Coop. Internac
< 10	17	13	14
10-50	21	2	60
50-200	11	1	22
200-600	36		36
>600	10	1	10
<b>Totais</b>	<b>95</b>	<b>17</b>	<b>142</b>

Fonte: Pesquisa realizada pelo autor junto a ONGs do RS, 1992

O volume global de fundo, embora não afete todos os países da mesma forma, destinados para América Latina tem diminuído. Algumas causas desta diminuição estão nas condições econômicas internas da Europa e Estados Unidos. Por um lado, os Fundos sociais tiveram uma redução em seu capital devidos às crises e transformações financeiras e fiscais ocorridas nos Estados Unidos e Europa. Por outro lado, há um aumento de situações sociais conflitivas: as situações de pobreza e miserabilidade no interior dos países desenvolvidos têm aumentado, as tensões por conflitos raciais e resultantes das imigrações, os problemas endêmicos nos continentes

<sup>113</sup> Uma compilação das Agências Financiadoras foi executado por Pyle, K. Notas sobre a Filantropia nos Estados Unidos. Rio de Janeiro, ISER/INTER-AMERICAN FOUNDATION, 1993.

africano e asiático tem direcionado maiores recursos para fazer frente as situações dramáticas pelas quais passam aqueles povos. A aparente recuperação econômica de países como o México, o Chile, a Argentina e o Brasil indicariam que a América Latina e a América Central estariam saindo da crise e, por consequência, tenderiam a iniciar um processo de aumento da poupança interna - com a possibilidade de manutenção de um fundo público e social próprio.

Atualmente 41% da cooperação bilateral na América Latina vêm da Europa, 33,9% dos Estados Unidos e 15% do Japão<sup>114</sup>. Como consequência da recessão dos anos 80, o volume de recursos privados disponíveis nos fundos internacionais diminuiu, tendo havendo um aumento de recursos públicos: governos, organismos multilaterais e fundações públicas tornam-se hegemônicas e, em alguns casos, se constituem em novas fontes de financiamento. Esta nova realidade aumenta a influência da cultura liberal, já hegemônica, e as rearticulações neoliberais na definição das políticas das Agências. A consequência é que a influência governamental tem aumentado, assumindo o controle e redefinindo as políticas a serem adotadas. No caso dos Estados Unidos, isto significa que a exigência neoliberal de “redução do tamanho do Estado” se traduz em que se faça pressão em adotar um modelo de substituição das funções do Estado, assumindo as ONGs cada vez mais as políticas sociais (educação, saúde, promoção de direitos,...).

Por outro lado, como segundo novo componente das agências de cooperação, elas deixam de contar com recursos individualizados e passam a contar com financiamentos institucionais - vale, dizer, empresariais e passam a interagir dentro destas agências. Conceitos como eficácia e eficiência, planejamento, gerenciamento, avaliação de impactos e resultados - em seu viés tecnicista - passam a fazer parte das agendas das Agências. O aumento do poder de influência destes dois novos atores tem, como consequência uma significativa inversão de prioridades: projetos emergenciais (da esfera da sobrevivência) e de impacto - talvez por representarem mais para os agentes políticos -, limites para os projetos de experimentação localizados, incentivo para atuação na forma de consórcio, redes e parcerias,

---

<sup>114</sup> VALDERRAMA, M. Nuevas Perspectivas en la cooperación Internacional con América Latina. Santiago, FLACSO, 1993.

multidisciplinariedade e abrangência geográfica e populacional (as agências, no entanto, tendem a limitar as suas áreas geográficas e o número de parceiros), concentração da relação bilateral direta com ONGs maiores, incentivo a criação de mini-projetos, exigência de contrapartidas financeiras locais. Entre as agências de financiamento, destacam-se, por número de projetos aprovados e valores, os organismos relacionados (por ordem alfabética) no quadro 6. Como, em geral, cada ONG possui projetos aprovados em várias instituições, solicitamos que fossem relacionadas a partir da sua importância financeira (permanente) para a entidade.

Apenas 17 entidades tem programas desenvolvidos com o financiamento de recursos direta ou indiretamente vinculados ao Estado (10,24%). São, fundamentalmente, projetos localizados, de curta duração, desenvolvidos pelas menores entidades (destes 17 projetos, 13 são desenvolvidos por pequenas instituições, representando 76,74% dos financiamentos). Demonstra, outrossim, que o fundo público ainda é indisponível para a grande maioria destas instituições.

Nos últimos anos as ONGs tem se preocupado em gerar, por elas próprias, recursos para manterem-se em funcionamento. Ainda que representem pouco em termos de volume arrecadado (os recursos provindo da própria atividade não chegam 10% do volume total), já são significativos em termos numéricos (57,22% das entidades possuem programas que geram recursos para as entidades). A questão da auto-sustentação das ONGs vem se tornando um tema de grande importância na história recente da cooperação internacional e no trabalho das ONGs brasileiras. O significado do termo auto-sustentação tem assumido pelo dois significados distintos: para muitas entidades representa a redução da dependência local aos recursos “do exterior”. Para outros segmentos, o termo tem um significado mais amplo, ou seja, buscar a auto-sustentação visa também a redução da dependência de qualquer forma de apoio “externo”. Alcançar a auto-sustentação é obter uma independência financeira global, tanto dos recursos vindos do exterior, como de entidades do próprio país e do governo. O limite entre atividade prestadora de serviços no Mercado e organização de sócio-política de caráter civil passa a ser uma questão discutível.



### Quadro 6 - Principais Fontes de Financiamento das ONGs do RS

País	Entidade	Fonte Principal (n° de ONGs)	Fonte Secundária (n° de ONGs)	Fonte Terceária ou mais (n° de ONGs)
Alemanha	BRÖT	05	04	07
	EZE	19	07	05
	MISEREOR	19	05	11
	VAST/MIV	04	04	06
	S.J ALEMÃ	01	03	05
	PPM		01	02
	MZF	01		02
Áustria	G.W.A.	01		01
	ACT	01		01
Brasil	KED	01	03	03
	UNISINOS	01		
Canadá	INEP	01		
	FND/MEC		03	04
	FAPERGS		02	04
	F. ODEBRECHT		06	
	CCODP	02	04	
Escócia	UCC	03	02	07
	IDRC	01	01	
	CZWD	02	02	01
	CAFOD	01	06	01
	SCIAF	02	02	02
França	CCFD	01		
	CIMADE	01		
Holanda	CAF	01		
	CEBEMO	07	10	03
	NOVIB	04	03	01
	VASTENAKTIE	10	06	04
	SOLIDARIDAD	17	11	13
	ICCO	15	13	09
	AEC	03	06	02
Inglaterra	OXFAM	02	01	
	SAVE THE CHILDREN	03	05	04
	CH. AID	09	04	06
Itália	CROCEVIA		02	04
	MLAL	01	01	
Irlanda	TROCAIRE	01		03
Suécia	UBV	02	01	
Suíça	AQCS	01		02
	LWF	02		03
	T.DES HOMMES	03	03	06
	FIM	01		02
USA	FUND FORD	08	06	10
	IAF	06	02	01
	NCC	03	01	

Fonte: Pesquisa realizada pelo autor junto a ONGs do RS, 1992

A questão da auto-sustentação toma importância, todavia, a partir de dois fatores conjunturais importantes:

1. O crescimento significativo de ONGs, especialmente na América Latina, até meados dos anos 90, fez aumentar as solicitações às Agências - para um volume de recursos decrescentes destinados à região, em função da destinação de maior volume de recursos a outras áreas (leste europeu, por exemplo), outras temáticas (conflitos raciais, por exemplo) e maior controle, por parte dos Estados em que estas Agências estão sediadas, dos mecanismos internos de arrecadação e da distribuição internacional;

2. Esta modificação de perfil, que começa a ser observada no início dos anos 80, principalmente na Europa, vem acompanhada de uma redução dos recursos privados destinados a cooperação internacional, aliado ao crescimento dos recursos públicos destinados ao setor. Do ponto de vista dos antigos parceiros, tal redução implica em um maior interesse em verificar resultados práticos das ajudas já efetuadas (e que leva a considerações desfavoráveis em virtude da instalação dos projetos terem sido efetuadas dentro de uma outra lógica política e social). Esta situação refletiu-se no debate interno das organizações: "... tem se claro, neste final de século XX, que todos os continentes e países do mundo estão se tornando cada vez mais interdependentes sócio e economicamente. Esta realidade demonstra que os estudos e propostas de desenvolvimento devem levar em conta o volume de recursos existentes em escala mundial. É preciso, por exemplo, estabelecer definições claras e democráticas sobre as políticas de utilização e distribuição desses recursos; pois é necessário avaliar, em escala global, o custo social e ecológico do processo de geração de riquezas dos países, e especialmente, dos blocos econômicos que vem se criando em todas as regiões do planeta.

Este contexto indica para as entidades do FÓRUM SUL das ONGs e a todos que trabalham com a cooperação internacional que, mesmo quando algum projeto ou alguma ONG dos países pobres consegue isoladamente uma fórmula de obter sua própria sustentação econômica, o contexto geral de exploração (por exemplo: a exploração dos países pobres pelo ricos, a expropriação das riquezas

do meio rural pelos setores urbanos) da sociedade não cessa totalmente. E que, por isso, o compromisso político pela transformação do modelo de desenvolvimento de toda a sociedade continua presente. A solidariedade entre povos de todos os continentes precisa crescer, o que indica que os vínculos entre as ONGs do sul com as ONGs do norte devem intensificar-se e transformarem-se. Pois esse fato, embora possa parecer pequeno, na verdade tem peso importante nas disputas políticas dos segmentos da sociedade que defendem a continuidade e o crescimento da cooperação internacional (na maioria dos casos estes segmentos são influenciados pelas mesmas ONGs do norte que são as parceiras atuais das ONGs do sul). Por outro lado, é necessário fortalecer uma nova postura no cenário da cooperação internacional, onde as discussões sobre as políticas de desenvolvimento coloquem as entidades doadoras e as que recebem recursos no mesmo patamar de responsabilidade e de compromisso com o futuro da humanidade. Portanto, para as ONGs do FÓRUM SUL, a auto-sustentação é entendida como parte integrante de um projeto político maior, onde a gestão democrática do capital regula uma nova forma de encarar a sociedade, na qual a utilização dos recursos disponíveis está condicionada a possibilidade de uma reprodução e distribuição social”<sup>115</sup>.

É preciso evidenciar também que a busca da auto-sustentação está inscrita num processo de consolidação da sociedade civil brasileira. “Este processo também vem sinalizando às ONGs que é necessário fortalecer internamente suas instituições, diminuindo a sua dependência financeira do exterior e os possíveis riscos para a sua manutenção” - conforme afirma o documento citado. Em virtude destas perspectivas, geradas pelo amadurecimento já observado nas relações com as agências de financiamento e o público alvo do seu trabalho, a aplicação dos recursos obtidos pela cooperação é percebida pelas ONGs como parte de um “todo”, onde sua utilização está condicionada a projetos capazes de modificar realmente o *status quo*, através de propostas concretas de transformação social e

---

<sup>115</sup> FÓRUM SUL DAS ONGs. A questão da Auto-sustentação das ONGs. Texto aprovado no encontro de 28-29/04/94. Note-se que havia, nesta época, senão resistência, pelo menos dúvidas em relação ao fenômeno da globalização de mercado e a formação de blocos econômicos - hoje plenamente constituídos.

econômica. Pois os recursos da cooperação são, muitas vezes, parcelas transitórias que precisam ser substituídas, no futuro, por fórmulas mais permanentes de captação de recursos. Neste sentido, o FÓRUM SUL acompanha e incentiva os projetos formulados pelas ONGs que estejam efetivamente inseridos nas necessidades da realidade local. “A questão da auto-sustentação deve servir para busca de uma maior autonomia dos grupos onde as relações que se estabelecem, seja com as agências do exterior, seja com os grupos beneficiários das ONGs, estejam dentro de um patamar de solidariedade e reconhecimento mútuo. Deste modo, iniciativas onde a coerência entre as demandas econômicas dos beneficiários e os objetivos dos projetos, onde a relação custo-benefício do trabalho proposto, a possibilidade de geração de renda monetária, etc., são fatos novos ou muitas vezes desprezados em outras épocas que agora passam a ter valor”.

É importante ressaltar, por outro lado, que a busca da independência de recursos do exterior, deve levar as entidades a uma busca de recursos do Estado. Contudo, esta política de aproximação não é feita sem a propugnança por critérios precisos: “... *muitas vezes este esforço pode acabar descaracterizando o próprio papel da entidade, visto as pressões que os políticos tradicionais - que controlam esses recursos - exercem sobre a população, utilizando as verbas oficiais para barganhas eleitorais*”<sup>116</sup>.

O cruzamento da tendência de especialização verificada nas ONGs e o desenvolvimento de programas de auto-sustentação, ao mesmo tempo em que possibilita ter maior eficiência em suas ações, cria a necessidade de maior articulação entre as ONGs, aparecendo pela primeira vez a necessidade de formação de REDES. “*Esta articulação precisa, entre outros aspectos, garantir maior influência das ONGs junto as instituições públicas nacionais, procurando criar uma legislação que proporcione mais condições par a obtenção de recursos públicos - ou outra forma de estímulos - para apoiar o seu trabalho. Pois, cada vez mais, as ONGs almejam se colocar como sujeitos efetivos da sociedade civil brasileira, reforçando seu caráter de entidades independentes, autônomas, mas ‘públicas’.* Neste

---

<sup>116</sup> ABONG. “Esplendor” e “Miséria” das ONGs (texto para discussão na Assembléia). Rio de Janeiro, junho de 1994, pag 17.

*sentido, a luta para conseguir isenções fiscais que ainda incidem sobre as ONGs - principalmente as de caráter trabalhista - são exemplos muitas vezes ainda pequenos e extremamente lentos, devido a fantástica burocracia do Estado brasileiro, mas que reforçam a possibilidade de diminuição dos custos de seu trabalho. A participação das ONGs na discussão e aprovação de verbas públicas junto aos conselhos nacionais, estaduais e municipais da área de assistência social é outro exemplo importante nesta linha ... ”<sup>117</sup>*

Além disso, a busca da auto-sustentação deve ser vista como um processo de afirmação econômica dos grupos beneficiários e, em segundo plano, para a entidade em si. Há ONGs que, devido ao caráter de seu trabalho, o contexto sócio-econômico e político em que estão inseridas e a área de sua ação, possuem muitas dificuldades para a obtenção de auto-sustentação direta - assim como existem outras ONGs onde a questão de geração de renda podem ser colocadas como estratégia institucional e como meta de seu trabalho (isto deve fazer parte da contabilização e ser visível publicamente, ainda que seja difícil realizar a apuração de algumas atividades que produzem custos - por exemplo, o tempo destinado a participação dos beneficiários em reuniões e eventos). Há ainda a problemática das outras formas de apoio às entidades, como é o caso do trabalho voluntário e as doações financeiras que as ONGs recebem freqüentemente das pessoas e instituições locais. Esta parceria, além de possibilitar a viabilização financeira de muitas entidades, são de suma importância como valor simbólico.

Note-se que o debate, embora gire em torno das relações com o fundo público gerenciado pelo Estado, a questão da auto-sustentação coloca as ONGs frente a um outro mundo, o do Mercado. Não se trata de buscar meios de sustentação a partir dos fundos privados - em grande parte possuindo o selo da filantropia, ou visando alterar as condições de ingresso e desenvolvimento das atividades produtivas, como é o caso do financiamento de programas de alfabetização de funcionários, programas de combate ao alcoolismo e às drogas, os cursos técnicos e profissionalizantes desenvolvidos e/ou sustentados por Fundações e/ou doações de empresas de Mercado. Trata-se, isto

---

<sup>117</sup> ABONG. *Id ibid*, pag. 24.

sim, de ingressar no próprio mecanismo de mercado: “embora se lute por uma sociedade diferente, é ilusório imaginar que se conseguirá dar passos relevantes sem encarar de frente o processo capitalista onde o Brasil está inserido, ou seja, é preciso que às ONGs dominem muito bem as regras e procedimentos existentes no sistema de Mercado. Este entendimento é importante para que se possa discutir e analisar fórmulas de geração de renda que possibilitem a manutenção das entidades de forma permanente - baseado em viabilidade econômicas reais e não em conjecturas que pode frustrar muitas iniciativas. O conhecimento sobre o funcionamento capitalista do Mercado, além de ser fundamental para as entidades introduzirem-se nos mercados tradicionais, é importante para criar novas opções mercadológicas que possam viabilizar a transação dos produtos e serviços gerados e/ou comercializados pelas ONGs direta ou indiretamente. Dessa forma, inclusive, poderá se fortalecer processos econômicos que beneficiem realmente os que produzem as riquezas, contribuindo para a construção de uma sociedade mais justa e democrática. É preciso não esquecer que muitas ONGs brasileiras trabalham em áreas economicamente pouco interessantes”. Ou seja, muitas vezes as ONGs atuam de forma massiva com segmentos e setores marginalizados que dificultam pensar em processos de ingresso no mercado. Em outros casos os riscos são muito maiores que as possibilidades de sucesso, como por exemplo, as ONGs envolvidas com pequenos agricultores descapitalizados, historicamente envolvidos com tecnologias atrasadas. Aí não se pode pensar em retornos econômicos e financeiros, colocados como metas dentro do escopo dos atuais projetos que as ONGs desenvolvem - ainda que não devam ser abandonados em função do caráter eminentemente educativo e transformador a longo prazo.

Esta preocupação com o Mercado traz, como consequência e condição, a necessidade de se voltar sobre a atual configuração das entidades. Em sua origem, são organismos muito pequenos que funcionaram à base de doação voluntária de tempo de trabalho. Efetivamente, estes eram os profissionais das entidades, pois o pessoal contratado era, em grande parte, responsável por atividades de apoio sem necessidade de qualificação técnica específica (por exemplo, responsáveis por secretarias, pelo processo material de construção de publicações, contatos e provisionamento para

encontros, reuniões, etc.). Na medida em que os programas e projetos se tornam permanentes, há a exigência de profissionais no cotidiano das entidades, inclusive como exigência das próprias financiadoras. A relação desta profissionalização do pessoal das entidades com os grupos beneficiários gera uma tensão, uma vez que normalmente os ganhos salariais devem minimamente seguir os parâmetros do mercado, o que é, de longe, muito maior que o observado nos meios onde estas entidades atuam.

### Quadro 7 - Estratificação por número de funcionários

	Contratados		Voluntários
	Permanentes	Temporários	
<10	47	17	32
10-20	79	7	44
20-30	37	10	12
>30	3		17
Totais	166	34	105

Fonte: Pesquisa realizada pelo autor junto a ONGs do RS, 1992

A análise do quadro de funcionários demonstra que a profissionalização já faz parte destas entidades. Em todas elas existe a presença do funcionário. Ainda que não tivéssemos feito um levantamento salarial e do peso da massa salarial nos orçamentos, pode-se inferir que eles representam a rubrica de maior peso relativo. Saliente-se a presença de voluntários em 105 entidades, o que demonstra que estas organizações mantêm um perfil fiel às suas origens de gratuidade. É de supor que, na medida em que se profissionalizem, o quadro dos voluntários tenda a diminuir, devendo ter influência sobre a caracterização da própria entidade frente aos beneficiários de seus serviços e entornos. O cruzamento dos orçamentos (como indicador do crescimento das atividades das entidades) e do quadro funcional (indicador da profissionalização) demonstra que estas entidades permanecem, apesar da variação nos orçamentos, dentro de uma estruturação interna muito simples, indicando que a destinação dos recursos que recebe é utilizada, em grande parte, para as atividades fins (ainda que, como dissemos

acima, seja de se supor que o gasto com pessoal represente o maior dispêndio anual dessas entidades).

Um outro viés demonstrativo da solidificação estrutural destas entidades, como deixa transparecer a discussão da manutenção financeira dos projetos, preocupações com profissionalização e a conseqüente transformação nas relações que as ONGs vão estabelecer com os grupos beneficiários, diz respeito a diferenciação - e as tensões que resultam destas transformações - com relação aos chamados "movimentos populares" ou, de maneira mais ampla, com o chamado "campo popular" (que inclui, além dos movimentos populares, os sindicatos, partidos de esquerda, setores das igrejas). O caso mais notório é o da chamada "Campanha contra a Fome e a Miséria pela Vida", na sua origem forjada dentro das discussões dos grupos de trabalho de várias redes de ONGs e, posteriormente, ampliando-se para outros segmentos (primeiramente os Movimentos populares, as Igrejas e os Partidos de esquerda) até ser encampada pela sociedade civil como um todo e passando pelo gerenciamento de organismos estatais<sup>118</sup>. Todas as 166 ONGs pesquisadas engajaram-se nos Comitês locais e algumas assumiram funções nas instâncias estaduais da Campanha. Por refletir o posicionamento das ONGs a nível nacional e em função da contribuição expressiva do Fórum Sul na elaboração do diretrizes norteadoras da participação das ONGs em uma etapa em que a Ação da Cidadania já se consolidava como o maior esforço de combate a situação de fome endêmica realizada no país, com a contribuição de atores tão diversificados quanto os que aí foram se envolvendo, procedemos o levantamento do envolvimento das entidades pesquisadas. Tomamos como eixo de análise o texto "Ação da Cidadania contra a Miséria e pela Vida e as ONGs",

---

<sup>118</sup> A campanha teve, como desdobramento no âmbito do Estado, a criação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar, ainda no Governo Itamar Franco. Este organismo reuniu entidades públicas, assistenciais e empresarias, buscando desenvolver linhas de atuação que interferissem nas políticas de produção primária e distribuição existentes no país. Posteriormente, já no governo Fernando Henrique Cardoso, a atuação estatal foi vinculada ao Gabinete da Primeira-dama, através do Programa Comunidade Solidária, num esforço de desenvolver um programa nacional articulado de intervenção social. Ainda que pensado a partir das características da realidade brasileira, o programa Comunidade Solidária segue o padrão da experiência mexicana (PRONASOL), iniciado em 1990-91, que busca articular o Estado a organizações não-governamentais. Sobre a experiência Mexicana ver GUTIERREZ, C.R. O programa Nacional de Solidariedade: fatos e idéias em torno de um esforço in *Estudos Avançados*, 6(16). São Paulo, USP, 1992.

produzido pela ABONGs e objeto de várias discussões por parte do FÓRUM SUL de ONGs.

**Quadro 8 - Ações e Projetos desenvolvidos pelas ONGs no âmbito da Ação da Cidadania contra a Fome - 1992-94**

	M*	R*	E*
Campanhas de Arrecadação e Distribuição	75		
Projetos de Geração de Renda e Empregos	49	17	12
Campanhas de Promoção da Cidadania (confeção de documentos, saúde pública, etc.)	4	1	
Pesquisa e publicação de dados situacionais	67	34	3
Elaboração de Projetos de Lei e Assemelhados	35		
Organização de Grupos Beneficiários	165		
Participação em Comitês, Fóruns, etc.	166	95	12

Número de entidades envolvidas: M= municipais; R= regionais; E= estaduais

Fonte: Pesquisa realizada pelo autor junto a ONGs do RS, 1992

A participação na Ação da Cidadania contra a Miséria pela Vida (que ficaria conhecida popularmente como a “Campanha do Betinho”) marca a transição de um tipo de relacionamento mais fechado em seus interlocutores tradicionais, abrindo-se para outros atores existentes na sociedade civil, dispondo-se a agir conjuntamente com agentes do mercado em uma ação civil de caráter social, possibilitando a cooperação com importantes organismos do Estado. *“O engajamento das ONGs na Campanha é inequívoco e, tanto quanto foi possível avaliar não foi prejudicado pelos questionamentos políticos existentes, nem pelas contradições entre a natureza da Campanha - com seu foco na mobilização e articulação e na implementação de ações diretas de combate à fome e à miséria - e os objetivos das ONGs, voltadas em geral para atuação permanente sobre as causas da miséria em toda a sua complexidade, com acompanhamento de políticas públicas, análise, produção de conhecimento, e um conjunto de atividades voltadas para o fortalecimento dos sujeitos coletivos populares nesse processo ... A aproximação com outras entidades ligadas a assistência social lato senso e com empresas produz desafios importantes: por um lado, temos que evitar qualquer possibilidade de ‘dirigismo’ político -*

*tanto nosso, como de qualquer um dos outros segmentos... Um componente da situação que obviamente não pode ser subestimado é a interferência entre a Campanha e a ação governamental a partir da constituição do Conselho Nacional de Segurança Alimentar - fato que pode a vir gerar uma certa confusão política ... não temos condições de aprofundar neste momento o verdadeiro pano de fundo da questão que é a relação entre a eliminação do apathied social e redistribuição de renda, e de como incorporar ao mercado a massa da população excluída, sem desorganizar a economia resultante do processo de modernização que produz e atende relativamente bem uns 20% da população nela incluídos”.*<sup>119</sup>

O debate a respeito dos procedimentos, dos fatos sociais e dos segmentos sociais atingidos introduz uma discussão importante, tendo em vista os conceitos políticos que estão implicados. Em primeiro lugar trata-se de abordar politicamente o tema da violência e da desagregação social como fatores emergentes que podem (ou não) desencadear mudanças estruturais na sociedade brasileira. Na visão da ABONGs, no texto acima citado, *“essas mudanças históricas não se farão sem que a sociedade brasileira passe por uma etapa de ‘emergência’, a nível político, dos conflitos que hoje explodem de forma selvagem, espécie de barbárie social decorrente da violência crescente e de outras formas menos evidentes da degradação da vida social. Sem esta emergência dos impasses atuais da sociedade brasileira no plano político, é difícil imaginar o surgimento de canais de negociação com os mais ricos (menos de 500 mil pessoas), em que estes cedam, senão parte de sua renda atual e patrimônio, ao menos no tocante a uma redefinição de prioridades para a retomada do processo de desenvolvimento do País.”*

Na visão das ONGs, a sua presença em uma Ação Civil, deve ser marcada qualitativamente. *“Recolher donativos e distribuí-los são formas assistenciais que outras instituições e organismos governamentais sabem fazer muito melhor e em maior quantidade que nós. Sensibilizar para a problemática e transformá-la em questão nacional, melhor são as Igrejas e a TV Globo. Uma visão crítica não*

---

<sup>119</sup> ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ORGANIZAÇÕES NÃO GOVERNAMENTAIS - ABONGs. A ação da cidadania contra a Miséria pela Vida e as ONGs: algumas reflexões. Rio de Janeiro, s/d (mimeo)pag. 17.

*pode ser esperada dos empresários - ainda que estes tenham demonstrado um alargamento de visão no tocante a função que exercem enquanto controladores dos processos produtivos ...*<sup>120</sup> O que entendem ser o papel das ONGs é, não fugindo da característica de seu trabalho organizativo-educativo, questionar e auxiliar na produção de políticas públicas permanentes que ataquem o problema da exclusão social. “É importante que as ONGs, que tem se empenhado por entender os processos sociais em curso e torná-los acessíveis à compreensão dos destinatários de seu trabalho, não embarquem na ‘canoa furada’ da produção de um discurso político e ideológico que obscureça as contradições sociais e transforme um grande esforço de mobilização nacional inspirado pela ética numa espessa noite em que ‘todos os gatos são pardos’... também é responsabilidade das ONGs contribuírem com seus conhecimentos e enfoque próprio do problema à ações práticas a serem desenvolvidas. Não podemos ficar aquém dos outros setores da sociedade civil e do próprio governo no questionamento do alcance das ações específicas, produzindo um discurso institucionalizado. As ONGs também têm de trazer à discussão as teias de relações que se estabelecem nesse processo, as hierarquias que se criam ou se reforçam numa perspectiva que não é a da construção da cidadania e as formas de ampliação da participação popular que podem e devem ser acionadas nesse processo ... não se trata de contrapor um enfoque ‘estrutural’ ao sentido ‘conjuntural’ da Campanha e a dimensão emergencial da luta contra a fome. As ONGs devem trazer para o espaço da Ação da Cidadania contra a Miséria e pela Vida um debate que está colocado no centro da vida política nacional no momento atual, isto é a discussão sobre a destinação dos recursos públicos, a revisão do orçamento, o corte de gastos, a reforma fiscal, etc. e de como as decisões políticas sobre estas questões afetam a prioridades governamental, tão enfaticamente reiterada. A ação governamental continua afetando de forma determinante a situação de miserabilidade (veja-se o caso da destinação de US\$ 1,4 bilhões ao setor açucareiro, anunciados de ‘cambulhada’ com medidas de apoio à agricultura, quando se sabe - e a FASE tem produzido estudos substantivos sobre as condições de trabalho dos canavieiros - que os usineiros e produtores de cana são responsáveis pela super-

---

<sup>120</sup> ABONG. *Id ibid*, pág. 38.

*exploração dos trabalhadores do setor ... Também no tocante ao plano internacional a atuação das ONGs visando a contribuir para o reforço da cooperação internacional ao combate à fome e à miséria não pode fazer tabula rasa de nosso próprio acúmulo no acompanhamento e crítica dos programas governamentais que têm contado com apoios de governos do Norte e organismos multilaterais (por exemplo, PAPP, Pró-Renda, Programas de Saúde, etc.), passando a engrossar pura e simplesmente uma demanda por dinheiro novo que não esteja embasada num balanço crítico das experiências bem (e as há!) e mal sucedidas.”<sup>121</sup>*

A Campanha contra a Fome, por outro lado, determina uma distinção importante em relação à perspectiva organizacional do campo da sociedade civil. Em primeiro lugar, dá-se um novo qualificativo para a prática: trata-se de privilegiar a “Ação” e não o “Movimento”. A distinção é extremamente relevante porquanto na Modernidade, sobretudo na esquerda, o que se designou “Movimento” (social, popular) pressupunha sempre algum tipo de “deslocamento” (de massas), dirigível para algum objetivo futuro, baseado em interesses econômicos de grupos ou conjunto de grupos sociais, exercendo-se através da competição ou da luta contra outros grupos ou contra o Estado e estruturado internamente de forma centralizada - o contexto da formação dos Movimento Sociais Populares no Brasil não fugiu destas características e, em tal perspectiva, mantêm a sua origem corporativa ou enraizada em interesses setoriais. Pensar a prática a partir da “Ação” requer um redirecionamento conceptual. Em primeiro lugar, trata-se de baseá-la no impulso da solidariedade e não na configuração econômica imediata de - algum grupo ou conjunto social específico; por decorrência, ela deve ser exercida através da colaboração e da parceria, para além da competição ou da luta contra inimigos sociologicamente determináveis; e, por último, deve mudar o seu padrão organizativo, baseando-se na descentralização e não no “centralismo”.

A idéia de campos bipolares contrapostos - à esquerda e à direita -, matizados por segmentações internas, deixa de ter

---

<sup>121</sup> ABONG, *id ibd*, conclusão.

prevalência absoluta. Os agentes políticos deixam de ser posicionados em função de sua localização na estrutura social e, mais radicalmente, a transformação nas condições que dão sustentabilidade a esta estrutura deixam de ter primazia no processo de embate político, em função de não se identificar apenas uma estrutura causal que possa determinar os processos políticos, independentemente das ações desencadeadas pelos processos e sujeitos sociais. Privilegia-se a ação social como uma “teia de relações” cujo resultado fático deve manter-se na “contemporaneidade”, independente de indicar transformações futuras que possam ser estabelecidas como objetivo estrutural da ação. Por fim, implica em um novo recorte no espaço público e no espaço privado, no sentido de que não se aplicam, automática e respectivamente, ao Estado e à sociedade civil: reconhece-se que existem entrelaçamentos políticos que influenciam e configuram os limites de influência dos campos; novas “esferas” englobantes tornam-se passíveis de existência, a partir das responsabilidades que assumem ou se propõe a assumir os agentes políticos.

## CONCLUSÃO

As ONGs surgiram, nos últimos anos, como organismos novos, capazes de concretizar tendências verificadas nos processos históricos recentes de nossas sociedades, cuja principal característica é o ressurgimento da força vinculatória da sociedade civil. Este ressurgimento, contudo, não trouxe, como consequência, um fortalecimento em igual grau dos institutos tradicionais de representação na sociedade civil moderna (partidos e sindicatos). Partidos e sindicatos, na nossa história recente - e talvez até por isto não conseguiram crescer em termos de engajar efetivamente um maior número de adeptos -, se firmaram institucionalmente em função do Estado: os primeiros como instâncias de acesso ao poder de Estado; os segundos como formas menores de domínio segmentado da sociedade pelo Estado, através das determinações legais sobre o mundo do trabalho - às quais muitas correntes sindicais se contrapõem enquanto outras as legitimam. Em qualquer dos casos, são operativamente organizações “de quadros”.

Os movimentos sociais populares, por sua vez, representaram a retomada de uma prática político-organizacional vinculada a idéia de organizações “de massa”. É a partir desta característica básica que os movimentos populares são vistos como formas de superação do efeito regulador do Estado - ainda que se movimentem em espaços muito próximos aos partidos (fundamentalmente de esquerda) e sindicatos, sendo muitas vezes influenciados (e até “guiados” em tantos outros momentos) pelas necessidades legitimadoras destes. Em

uma sociedade onde o Estado sempre foi forte e autoritário, marcando sua presença na quase totalidade dos espaços sociais, as ONGs surgem radicalmente voltadas para a sociedade civil. Redutos de iniciativas que caracterizavam uma resistência à ditadura militar, num primeiro momento; espaços institucionais voltados para a rearticulação de uma “sociedade civil popular” num segundo: é a partir daí que se define o papel das ONGs.

É em decorrência da característica deste processo de reformulação do quadro institucional, iniciado na década de 70 (quando surgem os primeiros movimentos sociais populares no país) e reafirmado na década de 80 (com a primeira reformulação do Estado que, entre outras coisas, permitiu a reformulação do quadro partidário em virtude da abertura política) que as ONGs surgem: primeiramente como formuladores de práticas educativo-formativas para dentro dos movimentos populares, aos quais se vinculavam quase que organicamente; face ao alargamento das experiências organizativas e do surgimento de demandas para além dos limites dos movimentos populares - e aqui há uma segunda e terceira vertentes originárias das ONGs, que são as igrejas e as universidades -, uma miríade de pequenas e médias organizações se estruturam até o final da década de 80 e primeiros anos da década de 90. Esta nova realidade possibilita uma certa autonomização destas entidades, agregando temas e preocupações que vão além do mundo dos movimentos populares (como, por exemplo, as temáticas ambientalistas, tecnológicas, feministas, étnicas, de minorias,...).

O mundo onde se movem as ONGs se complexifica sobremaneira a partir de meados da década de 90. Elas continuam a transitar nos interstícios das organizações tradicionais (partidos, sindicatos, igrejas, universidades, movimentos sociais populares), abrem-se para um trabalho conjunto com organismos estatais e, novidade dos últimos anos, também com empresas (seja diretamente ou a partir da abertura de Fundações mantidas por uma ou várias empresas). A consequência deste nova situação é de que, se ganham importância em vista das virtualidades que apresentam, por outro lado vêm-se compelidas por novos riscos provindos dessas novas

exigências, entre os quais a possibilidade de perderem significância em função da extrema variabilidade de suas iniciativas, da amplitude possível das ações que propõe, da forma de utilização dos recursos que lhes são disponibilizados e do impacto social que são capazes de produzir. Além disso, a condição de informalidade com que se deparava o setor até há pouco tempo lhes impunha um caráter amadorístico e de pouca confiabilidade!

Ainda assim, essas organizações podem ser consideradas a concretização de uma tendência existente em nossas sociedades, de valorização da cidadania e de recuperação dos indivíduos como reais portadores de valores políticos - primeiramente a partir do recorte unidimensional dos “direitos” juridicamente estabelecidos (neste sentido, entende-se o espaço conquistado como ‘consumidor’) e, na continuidade e nos desdobramentos dos processos políticos, na formulação de políticas sociais por agentes políticos não tradicionais (de forma direta e indireta).

As ONGs não são movimentos sociais, partidos, sindicatos, igrejas, organismos estatais e empresas. As formas de articulação dos seus agentes tem motivações diversas destas instituições e, neste sentido, representam uma forma diferente de concretização da racionalidade presente na Modernidade (o universo das ONGs é constituído por programas e projetos de cunho cartesiano). Portanto, a partir das ONGs não se verificará a mobilização permanente de grandes contingentes sociais, a não ser pela perspectiva de mudança conceptual da atividade pública - neste sentido pode entender-se iniciativas como a ação da Cidadania. O espaço das ONGs não é quantitativo, mas qualitativo, o que tem, como significado prático, uma necessidade de permanente negociação com as outras instâncias do mundo político - ora em sentido afirmativo, ora de forma crítica. O fator legitimador de sua presença na arena política se baseia exclusivamente na sua excelência propositiva. Neste sentido, tanto maior será seu universo de influência quanto maior for sua capacidade de serem formuladoras de propostas para fora de seu mundo: em termos organizativos para os movimentos populares, em termos de intervenção social para as igrejas, partidos e sindicatos, em termos de políticas setoriais para o Estado e em termos de responsabilização econômicas e sociais para as empresas. Estas proposições, contudo,

são separáveis apenas analiticamente, uma vez que as intervenções destas instâncias também se cruzam em um jogo de responsabilizações recíprocas.

A prática das ONGs, em relação a um maior intercâmbio com o Estado e com Mercado, ainda é tímida e marcada por fortes componentes de aversão e incompatibilidades. Pode-se dizer que o movimento de aproximação tem acontecido muito mais em função das mudanças ocorridas no interior do Estado e do Mercado, dentro dos quais passam a atuar muitos agentes antes vinculados ou próximos às ONGs, do que graças a um processo interno de discussão sobre o alargamento do campo de relações das próprias ONGs. As discussões embrionárias, iniciadas por volta de 1992/3, são fruto de acontecimentos extra-programáticos: por um lado há um redirecionamento dos fundos públicos internacionais (e a conseqüente diminuição dos fundos privados, dos quais se serviram, por muito tempo, as ONGs). Este redirecionamento afeta internamente o Estado brasileiro, que, por sua vez, inicia um lento processo de abertura aos setores civis, fato ainda não amadurecido já no final da década de 90. Por outro lado, a falência dos programas sociais levados à cabo até a década de 80, faz com as empresas iniciem uma abertura para questões não propriamente econômicas e mais amplas que o assistencialismo filantrópico característico do caso brasileiro. Pode-se afirmar que esta mudança é, também, fruto do contato e da abertura internacional a que ficaram expostas no início dos anos 90. Este processo, marcado pela pouca eficiência da máquina estatal e pela inexperiência do setor empresarial, permite que as ONGs surjam como alternativas para viabilizar intervenções, cada dia mais urgentes e necessárias.

As ONGs vêm-se compelidas a apresentarem seu rosto institucional, vencendo uma certa síndrome de não-visibilidade e iniciando um processo de discussão sobre as possibilidades de autonomização frente aos seus parceiros tradicionais. Esta autonomização deve gerar um espaço próprio de articulação, com a constituição de Redes permanentes e formas intermitentes de intercâmbio. Contudo, a sua capacidade de intervenção nos processos de fortalecimento e consolidação da democracia passam necessariamente pelo fortalecimento de um projeto de autonomia dos

movimentos sociais, construído pelas bases da sociedade. A organização dos sindicatos e das associações de trabalhadores de diversos tipos, a educação popular ao nível dos elementos que compõe a chamada “massa desorganizada” dos setores dominados da população, o fortalecimento político e social das chamadas ‘minorias’ - como mulheres, negros, índios -, o desenvolvimento das questões ditas “alternativas” - como ecologia e garantia de direitos individuais -, a produção de conhecimentos e a democratização das informações - tudo isso é objeto de intervenção e apoio, por parte das ONGs, numa perspectiva de autonomia e pluralismo.

As ONGs estão marcadas pela presença de um duplo olhar. Ao mesmo tempo são localista/comunitárias e ambientadas nas discussões mais gerais de sua contemporaneidade: elas se desenvolveram a partir das vinculações (em grande parte financeiras) internacionais e do compromisso com setores marginais da sociedade. A partir disto, elas influenciaram sobremaneira a forma como se entende atualmente a intervenção dos organismos multilaterais nos processos sociais, sobretudo aqueles em que se busca a promoção humana e o desenvolvimento econômico. De certa forma, elas resgatam aspectos contraditórios nos quais elas mesmo estão envolvidas: marcadas pelo signo da intervenção racional, indicam entraves de outra ordem na execução de grandes projetos, mobilizando valores éticos e humanitários, conseqüências ecológicas adjacentes ao desenvolvimento tecnológico, as limitações do mundo econômico para satisfazer necessidades existentes fora do Mercado (ao mesmo tempo em que mobilizam os setores informais deste mesmo Mercado). Enquanto internamente questionam as possibilidades das pequenas iniciativas econômicas levadas a cabo pelos grupos comunitários, tentam redirecionar a intervenção estatal para estes segmentos, como forma de fazer frente a avalanche da globalização contida na proposta neoliberal - tendência ideológico-política fortemente contestada pelas ONGs. As ONGs têm demonstrado que, sob a égide do neoliberalismo, se verifica um engessamento das condições sócio-econômicas nas regiões periféricas do capitalismo mundial. Há um enfraquecimento dos organismos de desenvolvimento multilaterais com programas próprios de intervenção, que são substituídos por financiamentos de obras e

iniciativas locais que permitam o alargamento das condições de Mercado nas várias regiões em desenvolvimento.

O que esse estudo demonstra, em síntese, é que as ONGs são um importante instrumento para a construção e consolidação de espaços públicos e para a formação de uma cidadania política participativa. Atuando em segmentos marginais e/ou informais, a partir de temáticas localistas, aproveitando-se de recursos e/ou potencialidades existentes nesses espaços, desenvolvendo metodologias educativas/formativas e técnicas de arregimentação social paralelas e/ou “alternativas” àquelas que se encontra nas grandes instituições (particularmente em relação ao Estado), estas organizações movem-se por um ideário político pouco formalizado teoricamente.

Três indicadores lhes servem, ao mesmo tempo, como orientadores de suas práticas e como legitimadores políticos entre seus pares: o “alternativo”, o “organizativo” e o “participativo”. Quando transformados em operadores políticos, estes indicadores servem também como critério avaliativo dos mecanismos e das organizações da democracia representativa. Fundamentalmente, ainda que não apregoem a extinção de partidos e sindicatos - e nem pretendam substituí-los, uma vez que mantêm uma relação estreita com ambos -, na medida em que buscam alargar o campo de influência direta do cidadão e na medida em que defendem a “organização” diversificada como valor da sociedade civil -, as ONGs passam a questionar as possibilidades de acesso da maioria da população aos espaços decisórios tal como estão formalizados - o que significa questionar também a eficácia da maioria das iniciativas propugnadas por outros mecanismos “de Estado”. Nesse estudo não nos fixamos na análise da eficácia das ONGs, tanto como operadores políticos, quanto do alcance de suas iniciativas. Ocupamo-nos mais em identificar elementos constitutivos, permanências, temáticas trabalhadas, metodologias de trabalho, estruturas organizativas, formas de financiamento que nos possibilitassem traçar um perfil dessas organizações. Embora existam inúmeras variáveis - e as ONGs transitem por muitos caminhos, alguns até contraditórios -, ficou demonstrado que elas se constituíram em um importante segmento

politicamente autônomo (ainda que não independentes de movimentos sociais) a partir de meados dos anos 80.

Os efeitos da abertura do Estado e do Mercado para parcerias com as ONGs, devido serem iniciativas recentes (no Rio Grande do Sul esta parceria foi estabelecida de forma permanente através do Projeto “Mãos Dadas” regulamentado em 1998), merecem continuidade e aprofundamento. Como indicamos nesse trabalho, incidirá não somente em questões legais e burocráticas, mas sobre os mecanismos legitimadores das ONGs. Algumas questões que permanecem para um estudo futuro:

1. A partir da avaliação das primeiras iniciativas que foram elevadas a efeito, quais foram as transformações verificadas no relacionamento com os grupos sociais atingidos?
2. Os programas e projetos desenvolvidos permitiram avançar os processos organizativos e formativos pelos quais as ONGs se caracterizam?
3. Qual o saldo em termos de solidificação e acúmulo de força política?
4. Que parâmetros foram incorporados para a análise dos Partidos, Sindicatos e Movimentos Sociais?
5. Em termos de radicalização da democracia, a questão da “organização” *versus* segmentos desorganizados sofre alguma alteração?

Por fim, há uma questão importante a ser aprofundada: as ONGs enquanto organizações da sociedade civil são, *ipso facto*, caudatárias do ideário liberal. Há, portanto, uma contradição com relação ao discurso ideológico tradicionalmente esposado, que é, invariavelmente, contrário a esse viés. Além disso, a relação com os partidos e sindicatos, que é de aproximação com a tradição de esquerda, deve ser problematizada: a transposição do campo das organizações civis do tipo ONGs para o campo das organizações partidárias deve permanecer e ser entendida como *continuuus* e qual a razão e efeitos se for entendida como ruptura?

## **BIBLIOGRAFIA**

ABUGATTÁS, J. **Estado y Sociedad: Relaciones Peligrosas**. Lima, DESCO, 1990.

ANHEIER, H. e ECHARD, P. **The non-profit sector in East Germany: before and after unification** in *Voluntas*, Vol 2, n °1. Manchester, Manchester University Press, 1991.

ARCO - Assessoria de Relações Comunitárias. **A Filantropia Empresarial no Brasil: Programas e Instituições Filantrópicas**. São Paulo, ARCO, 1993.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ORGANIZAÇÕES NÃO GOVERNAMENTAIS - ABONGs. **A Ação da Cidadania contra a Miséria pela Vida e as ONGs: Algumas reflexões**. Rio de Janeiro, s/d (mimeo).

AVRITZER, L. **Sociedad civil y espacio publico**. México, *Revista Mexicana de Sociologia*, n ° 4, 1992.

AZZI, R. **Os Leigos na Vida Religiosa do Brasil**. Rio de Janeiro, CERIS/CNBB, 1969.

BANCO MUNDIAL. **World Development Report 1992**.

BANCO MUNDIAL. **Situação Social e Desenvolvimento na América Latina**, Relatórios, n ° 174/94, 1994.

BAILEY, M. **Notes on NGOs in Brazil - Save The Children Fund. Brazil Programme Discussion Paper**, 1992.

BARBOSA, L. **Serviços Assistenciais no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro, Typografia ao Luzeiro, 1908.

- BEOZZO, J. O. **Irmandades, Santuários e Capelinhas** in REB - Revista Eclesiástica Brasileira, vol XXXVII, n ° 148. Rio de Janeiro, CERIS, 1977.
- BOBBIO, N. e BOVERO, M. **Sociedade e Estado na Filosofia Política Moderna**. São Paulo, Brasiliense, 1987.
- BOBBIO, N. **Estado, Governo e Sociedade. Para uma Teoria Geral da Política**. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1987.
- BOBBIO, N. et alli. **Dicionário de Política**. Brasília, EDUNB, 1992.
- BOSCHI, R.R. **A Arte da Associação - Política de Base e Democracia no Brasil**. São Paulo, Vértice, 1987.
- BOURDIEU, P. **O poder simbólico**. Rio de Janeiro, DIFEL, 1989.
- BRUNEAU, T. **O Catolicismo Brasileiro em Época de Transição**. São Paulo, Loyola, 1974.
- BRUNER, J. **Um Espelho Trizado**. Santiago, Siglo XX, 1988.
- CARVALHO FRANCO, M.S. **Homens Livres na Ordem Escravocrata**. São Paulo, IEB, 1969.
- CARVALHO, I. **Ecologia, Desenvolvimento e Sociedade Civil**. Rio de Janeiro, Ed. Época, 1993.
- CASTRO GOMES, A. M. **Burguesia e Trabalho. Política e Legislação Fiscal no Brasil**. São Paulo, CAMPUS, 1984.
- CAVAROZZI, M e PALERMO, V. **Estado, Sociedade Civil y Organizaciones Populares Vecinales en la Transición a la Democracia en la Argentina**. Buenos Aires, CDO, 1994.
- CEDI. **Tempo e Presença**. Rio de Janeiro e São Paulo, n ° 192, junho/julho de 1984.
- CENPLA/FASE/IBASE. **Encontro Nacional de Centros de Promoção Brasileiros**, Rio de Janeiro, maio de 1986.
- CERNEA, M. **Nongovernmental Organizations na local Development**. Washington, World Bank, s/d.
- CNBB - Conferência Nacional dos Bispos do Brasil . **Obras Sociais da Igreja no Brasil**. São Paulo, Paulinas, 1983.
- CONNIFF, M.L. **Voluntary Associations in Rio. 1870-1945 - a New Approach to Urban Social Dynamics** in Journal of Interamerican Studies na World Affairs, vol 17, n.º 1, february/1975.
- CONRAD, R. **Os Últimos Anos da Escravatura no Brasil**. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira/INL, 1975.

- COSTA, S. **Esfera Pública, redescoberta da Sociedade Civil e Movimentos Sociais no Brasil**. São Paulo, Novos Estudos CEBRAP, n° 38, mar de 1994.
- CRESPO, S. **Progressismo Católico e Educação Libertadora no Brasil**. São Paulo, USP, 1989.
- DA MATTA, R. **A casa e a Rua**. Rio de Janeiro, Ed. Guanabara Koogan, 1991.
- DAMASCENO, SANTOS E GIACOMINI. **Catálogo de Entidades de Movimentos Negros no Brasil**, Rio de Janeiro, ISER, 1988.
- DE KADT, E. **Chatolics Radicals in Brazil**. Londres, Oxford University Press, 1970.
- DELLA CAVA, R. **A Igreja e a Abertura, 1974-1985** in Krischke, P. e Mainwaring, S. (org). **A Igreja nas bases em tempo de transição**. Porto Alegre, L&PM, 1986.
- DEMO, P. **Participação e Conquista. Noções de Política Social Participativa**. São Paulo, Cortez, 1988.
- DEMO, P. **Participação comunitária e Constituição: avanços e ambigüidades** in Política Social em Debate, n° 2. Brasília, UnB/NEPPS, 1990.
- DIMAGGIO, P e ANHEIER, H. **The sociology os Non-profit Organizations na Sectors** in Annual Review of Sociology, 1990.
- DINIZ, E. **As elites empresariais e a Nova República: corporativismo, democracia e reformas liberais no Brasil dos anos 90** in Elites Nacionais, Elites Mundias. Porto Alegre, Ensaios FEE, n° 34, 1996.
- DRAIBÉ, S e AURELIANO, L. **A especificidade do Welfare State Brasileiro** in Economia e Desenvolvimento, n° 3. Brasília, MPAS/CEPAL, 1989.
- DUARTE, L.F.D *et alli*. **Vicissitudes e limites da conversão à cidadania nas classes populares brasileiras** in Revista Brasileira de Ciências Sociais, n° 22. São Paulo, ANPOCS, 1993.
- EGANA, R. **Las ONGs de Cooperación al Desarrollo en las Relaciones Europa-America Latina**, Chile, PET (mimeo).
- FALETTO, E. **La especificidad del Estado en America Latina**. Santiago, CEPAL, n° 38, 1989.
- FASE. **Meio Ambiente e Cooperação Internacional** in Proposta, n° 53, ano XVI, maio de 1992.

FERNANDES, R e LANDIM, L. **Um perfil das ONGs no Brasil**, Rio de Janeiro, Comunicações ISER, ano 5, n ° 22, novembro de 1986.

FERNANDES, R. **Sem Fins Lucrativos**, Rio de Janeiro, Comunicações ISER, ano 4, n ° 15, julho de 1985.

FRAGOSO, H. **A Igreja na formação do estado Liberal** in DUSSEL, H. (org). **História da Igreja no Brasil**. Petrópolis, Vozes, 1980.

GARCIA, N.C. **As Santas Casas de Misericórdia - uma forma de Assistência no Brasil Colônia** in Debates Sociais. Rio de Janeiro, n ° 33, ano XVII, 2 ° Semestre.

GIDRON, B., KRAMER, R. e SALAMON, L. **Government and the Nonprofit Sector: Emerging Relationships in Welfare States**. San Francisco, Jossey-Bass Publishers, 1991.

GOMEZ, S. **Dilemas de las ONGs Rurales en el Contexto Democrático** in Serie Estudios sociales n ° 41. Santiago, FLACSO, 1992.

GORENDER, J. **O Escravismo Colonial**. São Paulo, Ática, 1978.

GURIN, M. e VON TIL, J. **Philanthropy in Its Historical Context** in Critical Issues in american Philanthropy. San Francisco, Jossey-Bass Publishers, 1990.

GUTIERREZ, C.R. **O programa Nacional de Solidariedade: fatos e idéias em torno de um esforço** in Estudos Avançados, n ° 6(16). São Paulo, USP, 1992.

HALL, P.D. **Origins of The Third Sector: Publica Policy, Philanthropy and the American Welfare State, 1940-1990**. Third International Conference of Research on Voluntary na Nonprofit Organizations. Indianapolis, 1992.

HIRST, P. **A Democracia Representativa e seus limites**. Rio de Janeiro, Jorge Zahar Ed., 1992

HOLANDA, S.B. **História Geral da civilização Brasileira**. São Paulo, DIFEL, 1985.

IBASE - Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas. **Desenvolvimento, Cooperação Internacional e as ONGs**. Rio de Janeiro, IBASE/PNUD, 1992.

JACOBI, P. **Movimentos Sociais Urbanos Urbanos no Brasil: Reflexão sobre a Literatura nos anos 70 e 80** in BIB n ° 23. Rio de Janeiro, ANPOCS, 1987.

- JACOBI, P. **Movimentos sociais e Políticas Públicas**. São Paulo, Martins Fontes, 1993.
- JAMES, E. **The Non-Profit Sector in Comparative Perspective in The Nonprofit Sector: A Research Handbook**. New Haven, Yale University Press, 1987.
- KOUCHNER, B. **Les Nouvelles Solidarités**. Paris, Presses Universitaires de France, 1990.
- KOVARICK, L. **Os Movimentos Sociais Urbanos**. São Paulo, Vértice, 1992.
- LANDIN, L. **Para Além do Mercado e do Estado? Filantropia e Cidadania no Brasil**. Rio de Janeiro, ISER, 1993.
- LANDIN, L. **A Invenção das ONGs, do Serviço Invisível à Profissão Sem Nome**. Tese de Doutorado, PPGAS, Museu Nacional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 1993.
- LARRAIN, F. e SELOWSKY, M. **El sector Público y la crisis de la America Latina**. Mexico, El Trimestre Económico, 1990.
- LARRAIN, F. e VERGARA, R. **Investimento e Ajustamento Econômico**. São Paulo, FGV, 1991.
- LECHNER, N. **A la búsqueda da Comunidad Perdida** in Revista Internacional de Ciencias Sociales n° 129, Mexico, UNESCO, 1991.
- LOBO, E. M. **Rio de Janeiro Operário**. Rio de Janeiro, Access Ed., 1992.
- LOPEZLLERA MENDEZ, L. **Autogestión de los Pueblos, organizaciones Civiles y Gente Común**. México, PDP, 1993.
- MAINWARING, S. VIOLA, E. **Novos Movimentos Sociais: Cultura Política e Democracia: Brasil e Argentina** in Uma Revolução no Cotidiano?, São Paulo, Brasiliense, 1987.
- MEDICI, A. C. **Saúde e Crise na América Latina: impactos sociais e políticas de ajuste**. Rio de Janeiro, Revista de Administração Pública, n° 23(3), maio/julho de 1989.
- NERFIN, M. **Neither Prince nor Merchant: Citizen, na Introduction to the Thir System**, IFDA Dossier, 1986.
- NÚCLEO DE ESTUDOS DA VIOLÊNCIA. **A Cruzada Filantrópica: a Assistência Social Institucionalizada em São Paulo. 1880-1920**. São Paulo, USP, 1991.
- O'DONNELL, G. **Situação - Microcenas da Privatização do Público em São Paulo** in Novos Estudos CEBRAP, N° 22, outubro/1988.

- O'DONNELL, G *et alli*. **O Estado Autoritário e os Movimentos Populares**. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1979.
- OCDE - Organisations de Coopération et Développement Économiques. **Des Partinaires das L'Action pour le Développement**. Paris, OCDE, 1988.
- OLVERA, A. e AVRITZER, L. **El concepto de sociedad civil en el estudio de la transición democrática**. México, Revista Mexicana de Sociología, n° 4, 1992.
- PADRON, M. **Cooperación al desarrollo y movimiento popular: las asociaciones privadas de desarrollo**, Lima, DESCO, 1982.
- PAIVA, A. **Justiça e Assistência: os Novos Horizontes**. Rio de Janeiro, Typographia do Jornal do commercio, 1916.
- PAIVA, V. P. **Educação Popular e Educação de Adultos**. São Paulo, Loyola, 1973.
- PATERMAN, C. **Political Culture, Political Structure and Political Change** in Britisn Journal of Political Science, I, jul 1981.
- PELIANO, M. e RACINE, E. **O novo padrão de Gerenciamento do Setor Público, o papel das Organizações para-governamentais**. Brasília, UnB/IPEA/Fundação FORD, 1990.
- POULANTZAS, N. **O Estado, os movimentos sociais e o Partido** in Espaço e Debates, n° 9, São Paulo Cortez, 1984.
- POULANTZAS, N. **As lutas políticas: o Estado, condensação de uma relação de forças** in O Estado, o Poder, o Socialismo. Rio de Janeiro, Graal, 1980.
- POULANTZAS, N. **Poder Político e Classes Sociais**. São Paulo, Martins Fontes, 1986.
- PONTUAL, P. **Os Centros de Educação Popular na conjuntura brasileira (1964-1986)**, São Paulo, CEPIS, 1986.
- Pyle, K. **Notas sobre a Filantropia nos Estados Unidos**. Rio de Janeiro, ISER/INTER-AMERICAN FOUNDATION, 1993.
- PRZEWORSKI, A. **Democracia é Mercado**. Rio de Janeiro, Relume Dumará, 1994.
- PRZEWORSKI, A. **A Falácia Neo-liberal** in Novos Estudos CEBRAP n° 36, outubro 1993.
- RAMALHO, J. **O assessor na corda bamba**, Rio de Janeiro, Tempo e Presença, n° 192, junho/julho de 1984.
- RAMALHO, J. **Prática Educativa e Sociedade: um estudo de Sociologia da Educação**. Rio de Janeiro, Zahar, 1976.

- REVISTA DE CULTURA E POLÍTICA LUA NOVA, N ° 28/29. São Paulo, CEDEC, 1993.
- REILLY, C. A. **Nuevas Políticas Urbanas - Las ONG y los Gobiernos Municipales en la Democratización Latinoamericana.** Arlington/Virginia, Fundación Interamericana, 1994.
- RIO DE JANEIRO (Distrito Federal). **Assistência Pública e Privada no Rio de Janeiro - História e Estatística.** Rio de Janeiro, Typographia Anuario do Brasil, 1992.
- ROMANO, R. **Brasil: Igreja contra o Estado.** São Paulo, Cairós, 1979.
- SALAMON, L e ABRAMSON, A. **The Federal Budget and the Nonprofit Sector.** Washington, The Urban Institute Press, 1992.
- SANDRI, A. **Os Trabalhadores e o Movimento Sindical no Brasil.** São Paulo, GEFASI-CPO, 1990.
- SANTOS, W.G. **As Fronteiras do Estado Mínimo.** Rio de Janeiro, 1991.
- SANTOS, W.G. **Cidadania e Justiça: a Política Social na Ordem Brasileira.** Rio de Janeiro, CAMPUS, 1979.
- SANTOS, W.G. **Razões da Desordem.** Rio de Janeiro, Rocco, 1992.
- SCHERER-WARREN, I. **Redes de Movimentos Sociais.** São Paulo, Loyola, 1993.
- SCHERER-WARREN, I. e KRISCHKE P. **Uma revolução no Cotidiano? Os Novos Movimentos Sociais na América do Sul.** São Paulo, Brasiliense, 1987.
- SCHUMPETER, T. **Capitalismo, Socialismo y Democracia.** Madrid, Aguillar, 1971.
- SCHWARTZ, R. **As idéias fora do lugar** in Estudos CEBRAP, n ° 3. São Paulo, CEBRAP, 1993.
- SCHWARTZMAN, S. **Bases do Autoritarismo Brasileiro.** Rio de Janeiro, CAMPUS, 1982.
- SMITH, B. **More than Altruism. The politics of Private Foreign Aid.** New Jersey, Princeton University Press, 1990.
- SMITH, W. **Consolidación Política y Proyetos neoliberales en democracias fragieas - Cone Sur.** Santiago, FLACSO-Chile, n ° 6, 1991.
- SOUZA, H. **As ONGs na Década de 90.** Rio de Janeiro, IBASE, 1992.

- SUNKEL, O. **Auge, crisis e renovacion del Estado: una perspectiva de largo plazo** in LANDER E SONNTAG, *Universalismo y Desarrollo*. México, Nueva Sociedad, 1991.
- TEIXEIRA, A. R. **S.A forma Organizativa de Auxílios Mútuos: Contestação ou Adaptação**. Rio de Janeiro, IUPERJ, 1981.
- THOMPSON, A. **Sin fines de lucro: desarrollo social, empresariado y folantropia**. Buenos Aires, Boletin Informativo Technit n ° 272, 1992.
- TOURAINÉ, A. **Palavra e Sangue. Política e Sociedade na América Latina**. São Paulo, UNICAMP, 1989.
- TRINDADE, H. **Bases da democracia brasileira: lógica liberal e práxis autoritária (1822/1945)** in ROUQUIÉ, A., LAMOUNIER, B. e SCHVARZER, J. (organizadores). *Como renascem as democracias*. São Paulo, Brasiliense, 1985.
- UNPD - **Human Development Report, 1993**. Nova York, Oxford University Press, 1993.
- VALDERRAMA, M. **Nuevas Perspectivas en la coperacion Internacional com America Latina**. Santiago, FLACSO, 1993.
- VELHO, O. G. **Capitalismo Autoritário e Campesinato**. São Paulo, DIFEL, 1976.
- VIOLA, E. **O Movimento Ecológico no Brasil (1974-1986)**, Anpocs, Campos do Jordão, 1986.
- WEFFORT, F. **O Populismo na Política Brasileira**. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1978.
- WEFFORT, F. **Qual Democracia?**, São Paulo, Cia. Das Letras, 1992.
- WUNKER, S. **The promise of non-profits in Poland and Hungary: na analysis of third sector renaissance** in *Voluntas*, vol 2, Number 2. Manchester, Manchester University Press, 1991.

## ANEXO I

### PERFIL

1. Nome: \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_
2. Endereço: \_\_\_\_\_  
Cidade: \_\_\_\_\_ Estado: \_\_\_\_\_
3. Espaço de Atuação  
Local (qual): \_\_\_\_\_  
Regional (qual): \_\_\_\_\_  
Nacional (qual): \_\_\_\_\_
4. Ligação com alguma Igreja (qual): \_\_\_\_\_  
ligação formal ( )  
ligação informal ( )
5. Tem outro tipo de vinculação (qual):  
Estado: \_\_\_\_\_  
ligação formal ( )  
ligação informal ( )  
Universidade: \_\_\_\_\_  
ligação formal ( )  
ligação informal ( )  
Sindicato: \_\_\_\_\_  
ligação formal ( )  
ligação informal ( )  
Partido Político: \_\_\_\_\_  
ligação formal ( )  
ligação informal ( )  
Outra Instituição: \_\_\_\_\_  
ligação formal ( )  
ligação informal ( )
6. Independente ( )
7. Programas e Projetos que desenvolve (utilize o verso):  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_
8. Principais Beneficiários (utilize o verso): \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

**ANEXO II****Perfil Detalhado**

1. Nome:

---

2. Sede:

---

3. Data da Fundação: \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_

4. Objetivos da Instituição (estatutários ou regimentais):

---

---

---

---

---

---

5. Número aproximado de pessoas engajadas na entidade:

Contratados: Permanentes: \_\_\_\_\_

Prestadores de Serviço: \_\_\_\_\_

Voluntários: \_\_\_\_\_

6. Área de Trabalho Prioritária:

---

Outras áreas atingidas:

---

---

---

7. Atividade Prioritária:

---

---

8. Outras Atividades Desenvolvidas:

---

---

---

---

---

---

9. Número de projetos em execução: \_\_\_\_\_

## 10. Orçamento Anual da Entidade:

- Menos US\$ 10.000 ( )  
Entre US\$ 10.000 e US\$ 50.000 ( )  
Entre US\$ 50.000 e US\$ 200.000 ( )  
Entre US\$ 200.000 e US\$ 600.000 ( )  
Mais de US\$ 600.000 ( )

## 11. Formas de Financiamento:

---

---

---

## 12. Mantêm vínculo com outras Instituições (qual) e de que tipo (formal ou informal):

---

---

---

---

---

## 13. Projetos que desenvolve (descrever em cada um):

Tipo de Atividades desenvolvida:

---

---

Tipo de Público Atingido:

---

Número de Pessoas Atingido: \_\_\_\_\_

Número de Pessoas da entidade envolvidas: \_\_\_\_\_

Formas de Financiamento:

---

---

---

---

**ANEXO III****Informações complementares**

1. Nome: \_\_\_\_\_

2. Publicações da Entidade:

---

---

---

3. Fóruns, Seminários, Encontros significativos que tenha promovido ou participado nos últimos três anos:

---

---

---

4. Articulações que mantêm:  
com entidades congêneres:

---

---

---

com movimentos sociais:

---

---

---

com o Estado:

---

---

---

com outras Instituições:

---

---

---