

SUMÁRIO

Resumo.....	3
Abstracts.....	4
1. Introdução.....	5
2. O quadro brasileiro	7
3. O problema da exclusão social.....	11
4. Políticas públicas, ONGs e cidadania ativa	16
5. Dinâmicas, sujeitos e vínculos entre público e privado.....	21
5.1. O segmento das entidades assistenciais	22
5.2. As fundações de direito privado	32
5.3. As organizações não-governamentais	39
6. O papel de mediadores sociais	44
7. Conclusões.....	51
8. Bibliografia temática	58
8.1. Sociedade civil, ONGs, esfera pública e privada.....	58
8.2. ONGs e políticas públicas	59
8.3. Redes ONGs/Entidades assistenciais.....	61
8.4. Diretórios	62
TABELAS	
I Campo de atuação de 5 mil ONGs brasileiras.....	9
II Associações civis criadas nas cidades de São Paulo e Rio de Janeiro (por década, 1993).....	10

III	Numero de associações, fundações sem fins lucrativos e sindicatos no Brasil, 1991.....	28
IV	Fundações, institutos e empresas integrantes do Gife que atuam com projetos sociais privados no Brasil e destinação dos recursos segundo público interno e externo, 1994	33
V	Fundações, institutos e empresas integrantes do Gife que atuam com projetos sociais privados por faixa de orçamento dos recursos. Brasil, 1994	34
VI	Percentual aproximado dos campos de atuação de fundações, institutos e empresas integrantes do Gife segundo grandes áreas. Brasil, 1994	35
VII	Organização formal de fundações e institutos integrantes do Gife segundo tipo de composição da direção, coordenação e execução. Brasil, 1994.....	36
VIII	Peso de cada tipo de agente financiador na composição da receita das ONGs filiadas à Associação Brasileira de ONGs, 1991	40
IX	Orçamento anual das ONGs em 1990.....	41

QUADROS

A	Formalização dos vínculos das associações filantrópicas com o Estado no Brasil.....	25
A. 1.	Formas de reconhecimento das entidades filantrópicas no Brasil	26
A. 2.	Formas que podem assumir os vínculos entre as entidades filantrópicas e o Estado no Brasil	26
A. 3.	Benefícios outorgados às entidades filantrópicas no Brasil	27
B.	Experiências das ONGs brasileiras em relações a parcerias e interações até fins dos anos 80: interações fortes.....	42
C.	Experiências das ONGs brasileiras em relações a parcerias e interações até fins dos anos 80: interações fracas	43

FIGURAS DO ESPAÇO PÚBLICO CONTEMPORÂNEO

ASSOCIAÇÕES CIVIS, FUNDAÇÕES E ONGS NO BRASIL¹

*Ricardo T. Neder*²

Deptº de Ciência Política do IFCH/UNICAMP

RESUMO

A sociedade civil brasileira tem sido vítima de críticas quanto à incapacidade de os interesses privados constituírem genuínas esferas públicas não-estatais, domínio privilegiado das diferenças étnicas, de gênero, classe e poder econômico-social, fonte do autoritarismo. A sociedade

¹ Texto para discussão de projeto de pesquisa, mais amplo, conduzido pelo autor com o apoio da FAPESP e do Departamento de Ciência Política /IFCH da Unicamp, intitulado *Figuras do Espaço Público Contemporâneo* (1997). Rosa Machado Torrico participou como auxiliar de pesquisa no levantamento e na busca bibliográfica. O esboço dessa problemática foi discutido no relatório de pesquisa “Organizações Não-Governamentais na (Re)construção da Sociedade Civil no Brasil”, o qual teve apoio do Núcleo de Pesquisas e Publicações da FGV/São Paulo (1995/96). Meu agradecimento a colegas - Ermínia Maricato, Anthony W. Pereira- e alunos - Elizabeth Ferrarezi e seus colegas da administração pública da FGV/SP- pelos comentários ao texto. Deficiências são de minha inteira responsabilidade. Agradecimentos também extensivos à Bernadete Abrão pela enorme ajuda na revisão, e às funcionárias do Setor de Publicações do IFCH pela editoração.

² Professor-Doutor e pesquisador-visitante no Departamento de Ciência Política, IFCH/UNICAMP, com apoio da FAPESP.

civil estaria marcada pelo oxímoro *avanço do atraso*, o qual a mídia não cansa de banalizar ao apontar para a violência e a criminalidade no cotidiano das grandes cidades. Nesse ensaio há outra visão. As interpretações nos anos 70 e 80 no Brasil analisaram o fim do regime autoritário enquanto transição para a democracia no plano do Estado de Direito. Essas interpretações esqueceram uma segunda transição, a da difusão das identidades democráticas, das formas coletivas de solidariedade e da assimilação de valores e normas do comportamento democrático no dia-a-dia das pessoas. Hoje nos falta uma interpretação convincente sobre por que, apesar da democratização, aumentaram as crises na sociedade brasileira. A partir de certa revisão da literatura das Ciências Sociais no Brasil são identificados os perfis quantitativos e qualitativos dessas organizações, campos de atuação, limitações e vinculações com o Estado e o mercado. Também é abordado o significado das ONGs enquanto esfera privada visando a fins públicos. Questiona-se o significado dessa esfera: para a cidadania, para as políticas públicas governamentais, para a crise brasileira em particular no tocante a contrabalançar a persistência da exclusão política e econômica na sociedade brasileira.

ABSTRACTS

One of the main feature of Brazilian civil society in the ninety's is the widespread presence of nongovernmental organizations, religious and secular associations, private foundations as a social mediator midway state and market institutions. This research is a bibliographical discussion of the Social Sciences literature about these organizations, pertinent with their quantitative and qualitative profiles and scope of actions, identities and future role in the construction of the active citizenship in Brasil.

1. INTRODUÇÃO

*E todo aquele que acima da Pátria
Coloca seu amigo, eu o terei por nulo
(Creonte, em Antígona, de Sófocles)*

Já foi observado que o dualismo Estado/sociedade civil no pensamento político moderno é uma concepção carregada de contradições e periodicamente sujeita a crises. A começar pela idéia amplamente aceita de que o Estado é uma criação *artificial e recente*, com menos de cinco séculos. Criação, por sinal, dotada de razoável homogeneidade em seus elementos distintivos, ao passo que a sociedade, com sua herança milenar, seria marcada por amplos processos de formação intergeracional e particularismos.³

Como nos lembra Sérgio Buarque de Holanda, o *homem cordial* é a expressão do dinamismo da associação familiar anterior ao Estado. Ambos têm regras próprias que entram em choque, e o autor brasileiro exprimiu isso invocando o drama do teatro grego, *Antígona*. Sófocles apontava, então, a necessidade de transgressão da ordem doméstica para fazer valer as leis impessoais do Estado. Esse drama foi recuperado em *Raízes do Brasil* para ilustrar as dificuldades da passagem entre o familiar (sociedade civil) e o político (Estado) no universo da cultura política brasileira.⁴

Mil e quinhentos anos depois, no pensamento político iluminista, esse choque foi atualizado para as condições da época, invertendo os pólos: o

³V. Boaventura de Souza Santos. *Pela mão de Alice; o social e o político na pós-modernidade* [SANTOS, 1994] especialmente cap. 5: "O Estado e os Modos de Produção de Poder Social".

⁴"*Creonte encarna a noção abstrata, impessoal da Cidade em luta contra essa realidade concreta e tangível que é a família. Antígona sepultando Polinice contra as ordenações do Estado atrai sobre si a cólera do irmão, que não age em nome de sua vontade pessoal, mas da suposta vontade geral dos cidadãos, da pátria.*" Apud Sérgio Buarque de Holanda (Rio de Janeiro, José Olímpio. 20ª ed. 1988: 101).

princípio de separação entre Estado e sociedade civil se vê marcado pela contradição de o Estado (*civitas*) tornar-se condição necessária para a (co)existência da sociedade (*societas*). Daí ser um pensamento político que se debate entre libertar as amarras corporativas das atividades econômicas herdadas do *ancien régime* e a dificuldade em definir uma nova *economia política* que não podia vicejar sem a ação política esclarecida e freqüentemente ativa do campo estatal. (SOUSA, 1994:105).

Não é objetivo aqui recuperar a complexidade dessa discussão na teoria política moderna, mas sinalizar introdutoriamente pelo menos três lógicas distintas nesse debate recente acerca da *reemergência* da sociedade civil.

A primeira diz respeito à concepção de *sociedade civil* segundo a matriz do pensamento liberal clássico, enquanto uma constelação atomística de interesses econômicos privados – noção dominante no discurso atual do pensamento conservador em sociedades capitalistas centrais, periféricas e semi-periféricas.

A segunda lógica é atribuída aos novos movimentos sociais (moradores urbanos, associações populares, grupos ecológicos/ambientalistas, feministas, antinucleares, pacifistas...). Essa lógica separa-se da matriz liberal ao atribuir à sociedade civil um papel de *vaso* para experiências e tentativas pós-capitalistas e pós-burguesas, visando a refundar novos valores identificados com a emancipação (em oposição ao princípio de regulação e controle no pólo estatal).

A terceira lógica foi a dominante na reflexão e no discurso das correntes dissidentes no final dos regimes socialistas de Estado no Leste europeu; trata-se de uma sociedade civil socialista diferente das duas concepções anteriores na medida em que não é concebida no interior da distinção e do dualismo entre Estado/sociedade civil.

Atualmente, vemos elementos heterogêneos dessas três lógicas presentes no discurso político dominante sobre a reemergência do conceito de sociedade civil no Brasil. Essa polissemia de sentidos acerca da noção de sociedade civil parece indicativo de dois sentidos. O primeiro é do discurso

proveniente de grupos e interesses não-dominantes enquanto apropriação da idéia de esfera pública que não se confunde com o Estado, e separa-se também de sua identificação com os interesses de mercado. O segundo sentido aparece no discurso dominante sobre essa reemergência, cujo objetivo está referenciado a um reajustamento estrutural das funções do Estado, por via do qual o intervencionismo social, interclassista, típico do Estado-Providência tende a ser parcialmente substituído por outro intervencionismo, do tipo *bicéfalo*,

(...) mais autoritário face ao operariado e a certos setores das classes médias (por exemplo, a pequena burguesia assalariada) e mais diligente no atendimento das exigências macroeconômicas da acumulação de capital (sobretudo do grande capital). É inegável que a "reemergência da sociedade civil" tem um núcleo genuíno que se traduz na reafirmação dos valores do autogoverno, da expansão da subjetividade, do comunitarismo e da organização autônoma dos interesses e dos modos de vida. Mas este núcleo tende a ser omitido no discurso dominante ou apenas subscrito na medida em que corresponde às exigências do novo autoritarismo. (SANTOS, 1994: 110-111)

2. O QUADRO BRASILEIRO

A partir de 1988 multiplicam-se, no Brasil, as referências na produção acadêmica, bem como na mídia impressa e eletrônica, sobre um conjunto de ações conduzidas por formas associativas profissionais e não-profissionais – sindicatos, grupos de interesses, organizações não-governamentais (ONGs); fundações e institutos privados – enquanto indícios concretos de um processo de reconstrução da sociedade civil.⁵ O surgimento dessas entidades é parte

⁵ Não é fortuito que, após os anos 80, assistamos a diferentes atores em esferas públicas específicas (universidades, mídia, associações de magistrados) preocupados em (re)definir o que é sociedade civil no Brasil. Ver, a propósito, Boschi, Renato R. *A Arte da Associação* (1987). A esfera pública da mídia, por exemplo, *descobre* as ONGs após 1992/94, e sobretudo após 1996 – entre a Conferência Mundial sobre Meio

de uma democracia recém-conquistada no país, sem eficácia, porém, para instaurar mecanismos que impeçam o aumento da pobreza e da violência.⁶ Essa (aparente) disjuntiva entre *democracia política* e *crise social* provocaria o fracasso na redução das desigualdades, e, logo, na superação da exclusão social. Embora este não seja o objetivo deste trabalho, tal disjuntiva é seu pano de fundo.

Este trabalho volta-se para a recuperação na literatura brasileira recente das Ciências Sociais do tema da reconstrução da sociedade civil no Brasil, à luz do comportamento de alguns atores ou agentes relevantes incluídos na denominação genérica de ONGs. Partimos do entendimento de que o questionamento encontrado nessa literatura tem relação direta com o processo de re-invenção ou reconstrução do conceito de sociedade civil. É, por isso mesmo, um questionamento acerca da necessidade de novos referenciais teóricos e empíricos sobre um processo real em curso. Desde fins dos anos 70 (com as jornadas operárias de 1977-79) e a reestruturação do sistema partidário a partir de 1980, a regulação política e econômica do Estado sobre interesses e conflitos no âmbito da sociedade burguesa, e desses para a esfera privada em geral, foi retomando a posição clássica de um Estado enquanto esfera governamental de proteção ao indivíduo. É sabido que tal processo, entretanto, só pode ser plenamente compreendido pela literatura sobre a ação coletiva dos movimentos sociais nos últimos vinte anos, dado que são movimentos sinalizadores para as mudanças qualitativas do tipo de dominação prevalescente no regime autoritário. Este trabalho, contudo, não elabora

Ambiente e Desenvolvimento, no Rio (ECO-92) e a fase pré-eleitoral de 94 -, tendo havido um crescendo de notícias sobre associações comunitárias e organizações não-governamentais que teriam a função de atuar onde o Estado não se faz presente. Exemplo disso é "O Brasil organizado funciona", matéria de capa da revista VEJA com a seguinte chamada interna: "Numa lição de eficiência e cidadania, 5.000 organizações não-governamentais mostram como fazer o país dar certo". (9/2/94). Em 1997, a *Folha de S. Paulo* publica "Ação comunitária substitui o poder público" (7/3/97 p. 3:4).

⁶ Miguel Darcy de Oliveira. "Crise ou transformação? As respostas mudam a pergunta". (In SANT'ANNA, 1993: 143-152).

sobre o campo dos movimentos sociais diretamente. Faz duas caminhadas complementares. A primeira é orientada pela questão da construção de esferas públicas não-governamentais – e não-mercantis – na sociedade brasileira, igualmente identificadas com a atuação de *organizações não-governamentais*. A indagação-chave que orienta essa caminhada é: em que medida temos um campo conceitual que expressa uma realidade em curso?

A segunda caminhada procura responder a essa questão, verificando como a bibliografia vem tratando os vínculos e as tensões entre esses agentes, o campo substantivo de suas identidades, ações, iniciativas e movimentos.

Introdutoriamente, a Tabela I sintetiza como a imprensa identificou campos substantivos de atuação das organizações não-governamentais (ONGs).

TABELA I
Campo de atuação de 5 mil Ongs brasileiras*

%	Campo substantivo de atuação
40	Ecologia
17	Movimentos populares
15	Direitos da mulher
11	Negros e preconceito racial
6	Crianças carentes
3	Prevenção e tratamento da AIDs
1	Índios
7	Outros

Fonte: "O Brasil organizado funciona". Revista VEJA 9/2/94, p. 70.

* Sem identificação quanto aos critérios adotados para o universo, ou dados sobre a origem das informações primárias.

Essa percepção um tanto impressionista da imprensa ocupa-se somente em identificar *algo* em curso, sem se ocupar com processos subjacentes a essas entidades, movimentos e ações. É como se elas nascessem a partir de um deus *ex-machina*. Sabe-se entretanto, que existe tal processo. As ONGs são como *a ponta mais visível* de um fenômeno prévio de diversificação de

associações de cidadãos na sociedade brasileira, datado pelo menos de meio século. Conceituada como *infra-estrutura poliárquica*, típica de sociedades em que opera a diversidade na estruturação dos centros de poder, essa diversificação estaria representando a ampliação da ação coletiva, movimentos cooperativos e associações de utilidade pública e não-governamentais no Brasil a partir já dos anos 50/60. O autor dessa visão se apóia, entre outros dados, em levantamento de associações civis, registradas em cartórios nas duas maiores cidades do país: elas cresceram de 996, em 1960, para 2.553, em 1980, em São Paulo. No Rio de Janeiro, de 1.093 na década de 60, o número dessas associações subiu para 2.498 nos anos 80 (ver Tabela II). (SANTOS, 1993: 83/84)

TABELA II
Associações civis criadas nas cidades de São Paulo e
Rio de Janeiro (por década, 1993)

Anos Cidade	1920/30	1940/50	1960/70	1980
São Paulo	288	752	2.867	2.553
Rio de Janeiro	n.d.	188	1.836	2.498

Fonte: SANTOS, Wanderley G. dos. *Razões da desordem*. Rio de Janeiro, Rocco, 1993. Cap. 3. "Fronteiras do Estado Mínimo – indicações sobre o híbrido institucional brasileiro", p. 84.⁷

Não basta, contudo, saber que há ONGs segundo diversos assuntos ou temas substantivos. Também é insuficiente assimilar a uma infra-estrutura poliárquica tudo o que se relaciona ao campo do sem fins lucrativos e não-governamentais a partir dos registros formais de seus estatutos em cartórios, pois em ambos os casos perdemos de vista como se movem esses agentes.

⁷ Dados originais decenais agregados para o presente artigo. Conforme alerta do autor, esses números se referem a registro abertos ano a ano, não havendo baixa nos registros das entidades que encerraram suas atividades.

Ao se mover, qual o grau de transparência⁸ de suas ações face a outros agentes? Qual a dinâmica de ação desses agentes no tocante a operar a partir dessa transparência? Sabemos que, em geral, a possibilidade dessa transparência se define em torno de motivos particulares e de interesses de grupos. Quando esses interesses extrapolam os fins lucrativos, e não são estritamente governamentais, estaria criado um campo de sociabilidade política que expressa uma potencial *esfera pública*? A resposta é negativa. Uma autêntica esfera pública não é automaticamente assegurada por uma dessas características isoladamente. Há outros pré-requisitos. Dentre eles, o de constituir a vontade de um grupo em fundar algo novo, um ato político fundador cuja transparência é assumida como condição prévia de sucesso dos interesses envolvidos. Dessa forma, não é o ser coletivo que define exclusivamente a esfera pública. Tal ação é pública, de modo complementar e necessário, pela qualidade da ação política do grupo e dos interesses envolvidos.⁹ É a partir dessa conceituação ainda preliminar que poderíamos avaliar as experiências associativas mencionadas. Dessa forma, no quadro atual das experiências em torno de tais esferas públicas, no Brasil, poderíamos encontrar indícios ou pistas empíricas acerca da idéia de (re)construção da sociedade civil.

3. O PROBLEMA DA EXCLUSÃO SOCIAL

No quadro brasileiro tornaram-se indissociáveis das organizações não-governamentais duas questões de fundo: quais seus vínculos com as esferas de financiamento de seus projetos? Qual seu papel no tocante a desempenhar funções positivas na expansão da cidadania entre os grupos sociais excluídos?

⁸ “Transparência” é entendida aqui como a qualidade que orienta aos atores na busca de uma das condições básicas do entendimento com outros agentes, que é ser visível quanto a seus fins e propósitos, e comparecer em público para assumir isso como compromisso.

⁹ Acerca da noção de *esfera pública*, minhas referências são: *Pensando o político – ensaios sobre democracia, revolução e liberdade* (LEFORT, 1991) e *A condição humana* (ARENDT, 1972).

Quanto à primeira questão, vale observar que entidades privadas voluntárias, sob a forma de associações, fundações, institutos, organizações não-governamentais vivem em comum a dependência a fundos públicos (governamentais) e a fundos privados (empresariais ou de fundações mantenedoras) nacionais e internacionais. Por isso mesmo, os problemas da auto-sustentação financeira, administrativa e comunitária são qualitativa e quantitativamente diferentes, em decorrência dos papéis específicos que desempenham as associações, as organizações não-governamentais e as instituições privadas de utilidade pública (fundações).

No tocante à segunda questão, grande parte da bibliografia revista nesse estudo pode ser resumida, direta ou indiretamente, a uma dimensão maior. Seus autores partem do pressuposto de que as dinâmicas próprias da esfera governamental/estatal no Brasil deveriam fornecer o arcabouço político-institucional e de políticas públicas, no interior do qual seriam propiciadas as condições de *inclusão social* dos excluídos (não apenas do mercado, mas sobretudo da cidadania). Programas sociais, transferências de serviço e de renda a grupos vulneráveis aos movimentos cíclicos do mercado, proteção a iniciativas comunitárias e demais políticas públicas sociais deveriam propiciar a inclusão social de segmentos e grupos periódica ou permanentemente fora dos circuitos mercantis ou produtivos. Essa função protetora de inclusão social estaria destinada a oferecer um campo propício a práticas de integração à cidadania. Seu fracasso no Brasil tem levado a pesquisa a indagar como se constitui, articula-se e se expressa a sociedade civil frente à integração frustrada de amplas parcelas da sociedade.

Além do fato óbvio de que há uma ofensiva liberal contra as intervenções sociais do Estado, reduzindo as possibilidades de sobrevivência de grupos e classes sociais não-inseridos nas relações de mercado, há sintomas mais profundos. Como é sabido, estamos diante da crise de um duplo conjunto de dispositivos de intervenção do Estado contemporâneo. Ora subsumido aos interesses de mercado, ora aos demais interesses não-mercantis, ora a ambos, este conjunto de dispositivos de intervenção foi identificado como políticas alocadoras ou *regulamentadoras*, e políticas *produtivas*.

Essa distinção (estabelecida, entre outros, por Offe: 1984, 1989:1970) pretendeu relacionar dois tipos de explicações para abordar a capacidade, por parte do Estado, de inclusão de grupos e de classes no sistema social, e o por que da não-integração de outros. A primeira explicação – políticas regulamentadoras – diz respeito ao problema da legitimidade da ação estatal no âmbito político-institucional e jurídico-formal, enquanto regulamentação do consenso democraticamente alcançado (na falta do qual teríamos um retrocesso a um estado pré-contratual).

A segunda explicação – políticas produtivas – busca situar intervenções públicas que afetam positiva ou negativamente interesses nos mercados, geram conflitos distributivos/redistributivos em torno dos recursos materiais. Na sua articulação, esse conjunto teria oferecido, até fins dos anos 70/80 – em diferentes sociedades ocidentais – um arcabouço forte o suficiente para conflitos de classe e outros de base cultural, cujo dinamismo foi capaz de garantir mobilidade social e superar condições de desigualdade (ao menos extrema) entre pessoas, grupos e classes sociais.

No primeiro caso, trata-se de um conjunto clássico de regulamentação técnico-jurídica e institucional que norteia a ossatura do Estado-nação (o qual se delineia a partir dos séculos XIII a XVII), disciplinando as relações entre público e privado (poderes, formas de governo, regime político, conflitos de competência, mercados e concorrências, limites a monopólios e reservas de mercados).

Recentemente, a partir do século XIX, as formas estatais decorrentes de um conjunto de políticas regulamentadoras do Estado sobre a sociedade e mercados agregaram uma dupla dimensão-chave: a instância governamental é simultaneamente *locus*:

- a) de formação de uma vontade coletiva dos interesses capitalistas e assalariados dinamizados pelos mercados e diferentes capitais – conseqüentemente, *locus* de viabilização dos processos destinados a superar os obstáculos a acumulação privada
- b) regulador dos processos de exploração econômica dos agentes privados sobre a sociedade, em particular no tocante a ocupação, renda, formas de assistên-

cia aos contingentes excluídos, definitiva ou permanentemente, do mercado de trabalho sob a forma de desempregados, idosos, crianças e jovens, mulheres em fase pré-natal.

A segunda dimensão das políticas regulamentadoras passou por um aprofundamento a partir do quadro contemporâneo (fins do século XIX até a II Grande Guerra). Nesse aprofundamento inscreveram-se novas formas de regulação de fundos públicos, sobretudo no tocante aos esquemas previdenciários, assistenciais e de transferências, e redistribuição de renda e serviços para grupos e segmentos sociais (operariado urbano, trabalhadores e famílias rurais, *lumpenproletariado*). Esse aprofundamento viria, após os anos 50, a constituir o núcleo do *welfare state*: cobertura aos grupos vulneráveis contra as flutuações de ocupação e de renda, emprego e salário, crises entre oferta e demanda de habitações, saúde pública e alimentação.

Nessa trajetória, políticas regulamentadoras públicas e sociais geridas pelo Estado, no bojo daquele modo de regulação de fundos públicos, passaram a servir de contrapeso ou elemento de equilíbrio político-legitimador aos investimentos produtivos estatais, direta ou indiretamente relacionados à criação das condições gerais da acumulação.

Embora essas políticas produtivas não estivessem regidas por uma lógica estritamente *pública*, já que seus maiores beneficiários são os empresários, a expansão de um setor produtivo estatal – diretamente enquanto empresas públicas, ou indiretamente como fundos públicos – era admitido como consequência inevitável dessa associação ou mutualismo entre Estado e mercados. Esse ajustamento entre *estatal e mercantil* foi promovido por inúmeros complexos ideológicos construídos no pós-II Guerra (conflito soviético/norte-americano, as polarizações regionais entre comunismo/capitalismo) e, não menos importante, por uma necessidade não-explicitada de mundialização de mercados identificados com os paradigmas de desenvolvimento/industrialização. Se grande parte desses ideologemas perdeu força classificatória de posições, alinhamentos, mercados e alianças na atualidade, persistem características do modo regulatório. Ele enfrenta, entretanto, proble-

mas não apenas nas sociedades avançadas (onde o Estado do bem-estar foi efetivamente desenvolvido) mas igualmente em países ao Sul, particularmente no quadro latino-americano, entre eles o Brasil (onde foi alcançada uma universalização precária, incompleta ou parcial de serviços e transferências).

O núcleo central da explicação sobre tais problemas tem sido apontado por diferentes autores: o modo de regulação típico do *welfare state* sustenta-se na legitimidade de difundir a representação da *desigualdade social* como fenômeno transitório na vida das pessoas. Ao contrário dos processos de desigualdade social, a exclusão estaria se constituindo enquanto um processo persistente de agravamento e de alargamento totalmente novo das desigualdades antigas.

Dessa forma, a idéia de um processo de exclusão social parece ser contraditório com a de uma sociedade moderna, pois ultrapassa largamente a questão da desigualdade, não apenas hierarquizando mas excluindo os indivíduos, social e politicamente. A exclusão social parece conviver com a possibilidade de um espaço público de igualdade, tornando-se, assim, uma ameaça real ao ideário da sociedade moderna. Ameaça direta e imediata ao regime democrático, mas sobretudo e particularmente ao Estado de direito. (NASCIMENTO, 1994:295)

Nascimento, ao estudar a configuração da exclusão social na França e no Brasil, identifica nos debates locais as representações do termo *exclusão* (que tem sido preferido a outros menos dramáticos como *desigualdade, pobreza ou marginalidade*).

Essa representação, avalia, está relacionada a duas esferas básicas: a das mudanças no mundo trabalho, profundas e escassamente incorporadas na esfera política, e da a sociabilidade, permeada por novos conflitos sociais que não articulam nem identificam adversários, não colocam em confronto atores adversos,

mas provocam práticas e mobilizações difusas, intermitentes, ambíguas, (cuja) expressão maior (...) no caso parisiense, é a galera, forma de existir dos jovens dos banlieus (...) "novas classes perigosas" porém agora

despidas de qualquer utopia em relação ao trabalho, mas com uma ponte para as "classes laboriosas" em processo de estreitamento, senão de pura e simples extinção. (NASCIMENTO, 1994:298)¹⁰

4. POLÍTICAS PÚBLICAS, ONGs E CIDADANIA ATIVA

Ao nos deter numa rápida recuperação histórica do quadro brasileiro, é no Estado-desenvolvimentista dos anos 1950-80 que vamos encontrar um conjunto de políticas econômico-produtivas que, antes de reforçar a polarização entre interesses privados/estatais (estatal/mercantil), promovia seu mutualismo. A via das políticas regulamentadoras (públicas/sociais) escolhida desde os anos 30 recaiu sobre institucionalizar – portanto, tornar esferas públicas – as práticas de controle sobre as relações trabalhistas, sindicais, de associação operária e dos meios empresariais.

Além disso, a idéia de que regulamentar significava instaurar uma *cidadania regulada* pelas profissões, corporativamente organizadas no mercado de trabalho, lançou nos últimos 40 anos de urbano-industrialização brasileira uma suspeita (até recentemente partilhada pelas Ciências Sociais) sobre a (in)capacidade dos próprios atores da sociedade civil no Brasil vir a formar autênticas associações, entidades, organizações autônomas face ao Estado, ou imunes ao mutualismo referido.

Por inúmeros processos (cuja reprodução não cabe aqui) relacionados à oposição ao regime político, às mudanças geradas pela acumulação e pela concentração de riqueza, entre outros, ao longo dos anos 70 e 80 ampliaram-se a capacidade e a efetividade das formas organizativas e de associação entre pessoas e grupos na sociedade brasileira em três direções substantivas: a) direitos humanos; b) direitos sociais; e c) interesses sindicais. Desse modo,

¹⁰“A mudança na atual conjuntura francesa é que ‘eles’ que poderiam se transformar, e era anteriormente desejável que o fizessem, no ‘nós’, agora são repelidos. Os cidadãos comuns parecem raciocinar que, se alguns têm que ficar condenados a não ter trabalho, que sejam os imigrantes, os estrangeiros”(Id. ib. 1994: 299).

não só a própria realidade negou fundamentos para a suspeita de anomia, ou incapacidade associativa, mas, por causa de uma teia complexa de eventos entre 1988-94, inverteu-se a situação.

Com a acelerada deterioração do modo de regulação Estado/esferas públicas/privadas no Brasil, a partir dos últimos anos da década de 80, a suspeição de inviabilidade e de incompetência voltou-se para a esfera pública governamental e para as demais instituições relacionadas ao funcionamento do Estado no Brasil.

No centro desse processo encontra-se uma ampla gama de determinantes (cuja recuperação é impossível neste texto). Dentre eles, o que mais se destaca para nossa discussão é o fato de a extensão e a magnitude da presença regulamentadora *vis-à-vis* à da presença estatal nas políticas produtivas terem se constituído assimetricamente. Ou seja, vale recordar que a mudança fundamental das políticas regulamentadoras sociais nos anos 70 foi a constituição de *fundos públicos* para a execução centralizada entre União e estados das políticas de saneamento, habitação, previdência, “integração social” (a exemplo de FGTS, PIS/PASEP, e o próprio sistema previdenciário unificado).

A pretensão dessas políticas, nos anos 70, era a redução das desigualdades sociais, o que quase não aconteceu, na prática: o tamanho das transformações macrosociais e macroeconômicas (translação ocupacional, espacial, deslocamento campo-cidade-regiões, densificação urbano-industrializada acelerada entre 1950-80) dará lugar, nos anos 90, ao agravamento – e não à redução – da pobreza.

Estabelece-se, assim, flagrante assimetria: os fundos públicos passam a sofrer descontinuidade e esvaziamento particularmente nas políticas públicas sociais, mas igualmente as políticas produtivas sofreram descontinuidade, embora menor. Em meados dos anos 80, as políticas públicas são apanhadas, em contramão, pelas novas tendências de reestruturação econômica e tecnológico-produtivas geradoras de enxugamento ocupacional e deslocamento profissional, cujo resultado é a impossibilidade (mantidos os padrões de acumulação internacionais) de assegurar os níveis do passado em relação a

ocupação e emprego de vastos contingentes das classes trabalhadoras no Brasil.

Associando essa questão à crise fiscal na arrecadação de recursos para financiar as atividades estatais, à ação corrosiva de amplas redes de clientelismo e a interesses regionais, pressionando gastos sem cobertura, o resultado no campo das políticas públicas sociais foi o distanciamento da realidade. Para os economistas,

a exclusão social seria, assim, o resultado do esgotamento do processo de integração social que estava inscrito no modelo econômico anteriormente vigente e cujo desenvolvimento comprometeria o nosso ideário de modernidade em ascender ao Primeiro Mundo. (NASCIMENTO, 1994: 300)

Enquanto, em países importantes da União Européia (a exemplo da França), a questão é saber se os sintomas conjunturais de exclusão social encontram-se em marcha para se converter em processo estrutural, no quadro brasileiro as avaliações apontam um caminho mais complexo, com três interpretações:

- a) Certa interpretação afirma a relação de causalidade entre o esgotamento do modelo de integração social do passado e os sintomas da atual crise social. A idéia de uma *construção interrompida* poderia ser identificada claramente em autores de filiações diversas como Hélio Jaguaribe, Celso Furtado, Cavalcanti de Albuquerque.

[Jaguaribe] é um dos artífices do discurso de que o modelo econômico, funcionando corretamente, tenderia a eliminar os bolsões de pobreza absoluta. Afinal, segundo Cavalcanti de Albuquerque e Renato Villela, estes compreendiam cerca de 40% da população brasileira em 1970, sendo reduzidos quase à metade em 1980. Representação em parte partilhada por diversos economistas, senão a maioria, incluindo Celso Furtado, conforme seu último trabalho (1992), no qual transmite a noção de uma "construção interrompida". (NASCIMENTO, 1994:300)

- b) Em outra interpretação, é atribuído pouco, ou irrelevante, peso ao fracasso do modelo econômico, o qual teria apenas desvelado o manto da exclusão social anterior e mais extensa. Para autores como Cristovam Buarque,

a exclusão social não é resultado da crise econômica. Esta não a criou, apenas desvendou as suas múltiplas dimensões, dando-lhe maior visibilidade. Os bolsões de pobreza absoluta persistiam, e tendiam a persistir com o antigo modelo econômico, mas sobretudo a pobreza relativa crescia. De toda maneira, o processo de integração era sempre incipiente, convivendo com um processo cada vez mais visível de exclusão. (NASCIMENTO, 1994:301)

- c) A terceira interpretação nos aproxima das raízes do processo de exclusão social por sua face sócio-política – o que nos permite chegar mais diretamente ao tema das organizações não-governamentais. Trata-se da perspectiva que toma a questão da reprodução da pobreza moderna no Brasil sob a dimensão da cidadania fragmentada (dos cidadãos plenos, meios-cidadãos e não-cidadãos) característica intrínseca da organização política no Brasil. A pobreza moderna orientar-se-ia, como forma de bloqueio, por categorias típicas da vida privada. Sob essa dimensão, a exclusão social é subproduto da inexistência de um espaço público de igualdade, onde não se concretiza o reconhecimento do *outro* como sujeito. Numa sociedade que não passou pela *revolução igualitária*, em que as relações de cidadania são tecidas a partir da esfera privada, o direito é um favor; o conflito, inadmissível; o *outro*, sempre visto como desigual. (TELLES, 1992; CHAUI, 1987)

Nesse contínuo, que autora ? filiada a essa perspectiva assinala que

a desigualdade social tem sido o cartão de apresentação do Brasil ao mundo, enquanto a nossa moeda para uso interno se traduz no fetiche da igualdade.

O resultado dessa cisão é a *cultura política da dádiva*, que...

sobreviveu ao domínio privado das fazendas e dos engenhos coloniais, sobreviveu à abolição da escravatura, expressou-se de uma forma peculiar no compromisso coronelista e chegou até nossos dias (SALES, 1994:26)

A síndrome dessa cultura política da dádiva está na raiz das relações entre as políticas públicas e os grupos pobres (amplamente confirmada pela

literatura das políticas públicas sociais). Embora sob a capa de reconhecimento de direitos, na sua implementação, ao fundir-se com práticas sociais e culturais, as políticas públicas concedem favores. Não atendem efetivamente a direitos, redundando em fracasso na correção da desigualdade.

A cidadania assim concedida é também cidadania regulada, que adotou critérios de seletividade para a mobilidade social. Sob essa orientação, nem todos podem deixar de ser pobres, na medida em que há uma hierarquia social e política. Esse pressuposto – que é também constatação – tem conduzido a outro corolário, a difícil construção de outra ordem sob essa hierarquia. Difícil, porém aparentemente em marcha. Interpretada a partir de fins dos anos 80 como cidadania ativa, essa ordem encontra-se em construção sob a forma de uma miríade de experiências em torno do envolvimento direto de grupos, associações e movimentos em busca da superação da condição de minoridade civil de seus integrantes.

O que vem a ser a cidadania ativa, em termos substantivos? Dimensão equivalente a soberania popular, capaz de evitar o falso dilema presente na oposição tradicional entre democracia representativa e democracia direta. (BENEVIDES, 1991:22)

Esse processo parece percorrer dois momentos intervenientes:

- a) No primeiro encontram-se os mecanismos institucionais de participação popular (regulamentação da participação popular por meio de conselhos, associações, entidades civis desvinculadas do Estado e das empresas) em suas relações com a ordem político-institucional, na qual opera a democracia representativa. (Não é objetivo aqui refazer a extensa análise da autora (ib. 1991), na qual discorre sobre limites e potencialidades dos mecanismos de participação direta ou democracia direta para fazer chegar demandas e direitos até os canais institucionalizados). Vale apenas mencionar, dada sua importância crucial para o tema da reconstrução da sociedade civil, que a regulamentação desses mecanismos representa o

princípio da necessária e insuprimível vinculação entre a defesa da democracia semidireta e a consolidação das conquistas liberais da democracia representativa: pluralismo de opiniões e de partidos políticos, am-

plas liberdades individuais e coletivas, com especial destaque para igualdade no direito à informação e no acesso à justiça. (Ib. 1991:19)

- b) O segundo momento diz respeito ao princípio mesmo da democracia enquanto processo e criação, pois trata-se da criação de espaços públicos novos e múltiplos, e não na mera ocupação de espaços existentes anteriores à prática dos sujeitos políticos. (CHAUÍ, 1988:57 apud BENEVIDES, 1991:19)

Nesse último momento, o essencial reside na democratização plena. Para não ficar apenas no qualificativo figurado ou manipulável de “popular”, a soberania é permanente invenção no sentido forte do termo, isto é, não se trata de reivindicar, mas atuar no momento das propostas e das ações. Esse momento é sintetizado por um dos artífices do movimento das não-governamentais no Brasil, Herbert de Souza, ao comentar o papel das ONGs nessa invenção democrática:

O papel das ONGs é pura e simplesmente propor à sociedade brasileira, a partir de sua posição na sociedade civil, uma nova sociedade cuja novidade não estará no fato de ser brasileira, mas na condição e na qualidade universal de ser democrática. (SOUZA, 1993: 140)

Na visão dessa vertente, trata-se de uma lição de cidadania promovida pelas organizações não-governamentais fazer a *fusão* dos dois momentos. Isso terá como resultado líquido a *democracia semidireta* , forma sob a qual melhor se encaixariam as potencialidades para a realização dessa nova ordem baseada na cidadania ativa.

5. DINÂMICAS, SUJEITOS E VÍNCULOS ENTRE PÚBLICO E PRIVADO

A literatura mais recente (década de 1990) identifica três sujeitos, que poderiam ser problematizados como possíveis atores dessas *esferas públicas* relacionadas à democracia semidireta:

- a) As associações laicas e religiosas, cujas relações com as classes populares no Brasil data dos tempos coloniais e se dá por meio de tessituras que se recom- põem historicamente em torno dos regimes políticos, das ações de elites lo- cais e nacionais e, sobretudo, das políticas do Estado.
- b) O segmento de fundações, institutos e empresas privadas cujas doações para projetos sociais, culturais, de promoção beneficente e filantrópica provêm, claro, de fundos privados (o que se aplica tanto ao fundo privado empresarial quanto pessoal).
- c) As organizações não-governamentais atuantes no país nos últimos vinte anos (cujas dotações provinham, em parte substancial, de fundações internacionais, laicas e religiosas, não-governamentais, e de fontes governamentais estran- geiras).

Essa separação, heurística, é arbitrária. As linhas divisórias entre esses três sujeitos podem também ser *traços de união*: aquelas e estes são ditados pelas conjunturas históricas. Entidades assistenciais, organizações não-governamentais e fundações financiadas com recursos empresariais possuem em comum o fato de atuar em projetos comunitários, humanitários, filantró- picos, de defesa dos direitos humanos e sociais, articulados ou não a políticas públicas sociais (governamentais) – o que estabelece um campo potencial de vinculação entre elas. Veremos, a seguir, cada um desses segmentos.

5.1. O segmento das associações assistenciais

A análise do quadro histórico, além do conjuntural, desse segmento, foi aprofundado por LANDIM (1993 e 1993a), em pesquisas nas quais deli- mita o setor sem fins lucrativos no Brasil, historia suas origens desde os tempos coloniais, mapeia tendências e levanta debates recentes.

Para fins de diagnóstico do quadro atual, convém recuar ao período que antecede à reestruturação da sociedade civil em 1946, a fase do pacto populista, e as atuais vinculações e identidades no pós-88. O período 1964-84, como se verá, é de grande importância: parte substancial das orientações

e das formas de atuação das hoje chamadas ONGs nasce no período autoritário, sobretudo como apoio aos movimentos sociais (assim denominados em função de seu distanciamento do aparelho de Estado).

Os antecedentes desse segmento remontam, contemporaneamente, à Revolução de 1930 e ao Estado Novo, os quais deixaram marcas profundas nas entidades não-lucrativas. Amplas regulamentações de movimentos classistas, implantação de políticas sociais previdenciária e trabalhista sob uma base de categorias profissionais com participação tripartite (empregados, empregadores e governo) serão reproduzidos como trabalhismo populista até 1964. Embora não fossem estatais, tinham caráter oficial, vinculados que estavam ao reconhecimento governamental e à administração por titular nomeado pelo executivo federal. Com base nas interpretações tradicionais, a vinculação das associações ao Estado partia da posição do indivíduo ou do grupo social no mercado de trabalho, como critério de inserção ou elegibilidade. Daí se seguia a unicidade sindical e a organização sindical verticalizada por categorias profissionais, tendo a política oficial colocado o associativismo sob um rígido sistema de estratificação ocupacional – e não sob um código de valores políticos. (LANDIM 1993a)

Do ponto de vista da revisão dessa literatura,

a natureza corporativa e autoritária do projeto getulista fez com que os cientistas sociais desprezassem o estudo do papel de um "setor privado sem fins lucrativos" sempre existente nessa sociedade, com o qual o Estado vai-se relacionar (ou não).

Nessa perspectiva, confundem muitas vezes regulamentação, controle e cooptação com ausência de cooperação. Certamente a obsessão em torno de um Estado onipresente tem impedido a visão e a análise de iniciativas e associações civis possivelmente existentes. No plano legal, isso é indicado já em 1935, com a promulgação de lei estabelecendo a Declaração de Utilidade Pública como instrumento para a regulamentação da colaboração entre entidades particulares sem fins lucrativos e o Estado.

Em 1938 é criado o Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS), junto ao qual passam a ser cadastradas as entidades aptas a receber subsídios governamentais quando voltadas para assistência médica, amparo à maternidade, proteção à saúde da criança, assistência a qualquer espécie de doença (...).

É de 1942 a criação do Legião Brasileira de Assistência (atendimento de crianças de 0 a 6 anos, nutrientes, gestantes e idosos). Não sendo agência prestadora de assistência, em sua origem, mas repassadora de recursos a entidades sem fins lucrativos, religiosas ou não, a LBA formou uma extensa rede de entidades conveniadas. A conclusão, segundo a autora, é que a Revolução de 30 e o Estado Novo...

reservaram em seu projeto centralizador e autoritário um papel às entidades sem fins lucrativos, sobretudo (...) as religiosas, nos vários campos das políticas públicas (...): isenções, incentivos fiscais e financiamento governamental a escolas religiosas, hospitais e obras sociais ligadas a igrejas – afinal, o que mais se estruturara em termos de assistência e prestação de serviços públicos até os anos trinta. (Ib. 1993a:26)

No plano do associativismo de caráter independente e politizado, a relação é de conflito e exclusão: o movimento das numerosas associações antes de 1937 será abafado. (Ib 1993a:26).

Na fase do pacto populista (1946-64), as relações com as entidades assistenciais ou sem fins lucrativos são, em grande parte, tributárias do modelo de centralização de convênios de prestação de serviços do período anterior. Mas algo mais junta-se a isso: trata-se de um intrincado jogo de comportamentos, clientelismos, cooptação pessoal e identidade de classe, processo de mobilidade social, politização das organizações sem fins lucrativos e redes de corrupção.

Isso revela claramente que qualquer período histórico tem suas *organizações não-governamentais*, que entram em relações conflitivas com os padrões dominantes de arregimentação de apoios. A fase histórica, entre os anos 50 e 60, não escapa: inúmeras entidades ampliaram e tensionaram o chamado *pacto populista* em diversos campos. A começar pelo sindicalismo e pelo associativismo rural, associações estudantis universitárias e secunda-

ristas, movimentos leigos como Ação Católica, Movimento de Educação de Base, além de entidades de estudos e pesquisa do tipo Instituto Superior de Estudos Brasileiros, ou ainda Instituto Brasileiro de Ação Democrática, Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais, Instituto Cultural do Trabalho (os três últimos com subvenções oriundas de fundo privado empresarial – FIESP – e particulares, de empresários individuais).

Atualmente, vale notar que o segmento das entidades assistencialistas e de obras sociais define de forma hegemônica, para os demais agentes não lucrativos e não-governamentais, as vinculações com o Estado.

Uma síntese desses vínculos encontra-se nos quadros a seguir.

No quadro A encontram-se identificados os requisitos necessários para a constituição de entidade sem fins lucrativos, enquanto pessoa jurídica, com registro em cartório, cadastro próprio na Receita Federal do Ministério da Fazenda e definição do tipo de atividade junto ao INSS (sistema previdenciário) e ao sistema trabalhista (Delegacia Regional do Trabalho). Por fim, caso se enquadre na categoria de prestadora de serviço, há exigência de registro junto à prefeitura local (Imposto sobre Serviços).

QUADRO A

Formalização dos vínculos com o Estado das associações filantrópicas no Brasil

Tipo de relação	Escopo	Instrumentos de regulamentação	Órgãos .gestores
Formalização pela via burocrática (preenchimento de requisitos, formação de processo, registro etc.).	Reconhecimento junto a cartórios e a múltiplos órgãos que administram taxas e impostos.	Exigências: a) Constituir pessoa jurídica b) Fazer inscrição fazendária/fisco (CGC); c) Definir tipo de produção: atividade patronal ou prestadora de serviços (Imposto sobre Serviços).	Cartórios; Ministério da Fazenda/Receita Federal; Instituto Nacional de Seguridade Social; Delegacia Regional do Trabalho; Prefeitura.

Fonte: *Cidadania ou filantropia? Um dilema para o CNAS*. São Paulo, Núcleo de Seguridade e Assistência Social da PUC/SP. Caderno 1. Agosto 1994. [Modificado para o presente trabalho.]

QUADRO A.1

Formas de reconhecimento das entidades filantrópicas no Brasil

Tipo de relação	Escopo	Instrumentos de regulamentação	Órgãos gestores
Identificação.	Obter reconhecimento junto ao Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS (em paralelo ao Estado e à prefeitura).	Matrícula.	Apresentação de múltiplos documentos ao CNAS que demonstrem a formalização e o funcionamento da entidade.

Fonte: *Cidadania ou filantropia? Um dilema para o CNAS*. São Paulo, Núcleo de Seguridade e Assistência Social da PUC/SP. Caderno 1. Agosto 1994 [Modificado para o presente trabalho].

O quadro A.1 aponta que a matrícula e o registro da entidade – para efeito de reconhecimento pleno pelo Estado (por intermédio do Conselho Nacional de Assistência Social e de órgãos similares ao nível dos governos estadual e municipal) – se faz mediante a apresentação de múltiplos documentos que atestem o efetivo funcionamento e as atividades da organização. Um terceiro nível de exigências, contudo, se apresenta, conforme mostra o Quadro A.2.

QUADRO A.2

Formas que podem assumir os vínculos entre as entidades filantrópicas e o Estado no Brasil

Tipo de relação	Escopo	Instrumentos de regulamentação	Órgãos gestores
Vinculação: parceria.	Qualificação do vínculo para obtenção de benefícios do Estado. Relação formal do contrato de prestação de serviços.	Utilidade pública (decreto); Certificado de filantropia (atestado); Convênios e contratos.	Ministério da Justiça; Estado; Prefeitura; CNAS; Múltiplos órgãos federais, estaduais e municipais.

Fonte: *Cidadania ou Filantropia? Um dilema para o CNAS*. São Paulo. Núcleo de Seguridade e Assistência Social da PUC/SP. Caderno 01. Agosto 1994 [Modificado para o presente trabalho]

Os dados desse quadro apontam para a qualificação que esse vínculo pode assumir: titulada (ou portadora de um título de reconhecimento que habilita a entidade a receber benefícios do Estado) e de parceria, enquanto relação formal segundo o tipo de contrato para prestação de serviços. No primeiro caso, a entidade deve ser declarada de *utilidade pública* (por decreto federal e/ou estadual), o que a titula como público não-governamental. No segundo caso, há o *certificado de filantropia*, que habilita a entidade a participar de contratos, projetos ou convênios. Ambos os casos implicam vínculos formais com Ministério da Justiça, governos estaduais e municipais, além de apresentação de documentação correspondente a vários órgãos federais (inclusive o CNAS), estaduais e municipais.

O quarto nível, discriminado no quadro A.3, aponta para o tipo de beneficiamento a que podem fazer jus essas entidades. A obtenção de benefícios decorrentes da condição de entidade filantrópica envolve cinco modalidades de privilégios: *cessão, doação, subvenção, imunidade e isenção*. Cada modalidade envolve tipos específicos de benefícios relacionados a bens móveis e imóveis, recursos de herança e pecuniários, verbas públicas e privadas, taxas e impostos.

QUADRO A.3

Benefícios outorgados às entidades filantrópicas no Brasil

Tipo de relação	Escopo	Instrumentos de regulamentação	Órgãos gestores
Benefícios.	Obtenção de isenções e benefícios devido à condição de entidade filantrópica.	Cessão; Doação; Subvenção; Isenção; Imunidade.	Registro junto a múltiplos órgãos federais, estaduais e municipais que estimulam impostos, taxas e concedem benefícios.

Fonte: *Cidadania ou Filantropia? Um dilema para o CNAS*. São Paulo, Núcleo de Seguridade e Assistência Social da PUC/SP. Caderno 1. Agosto 1994. [Modificado para o presente trabalho]

As organizações civis reguladas por esses vínculos compõem um universo extenso e matizado no Brasil. Em 1991 eram 219.559 (incluindo sindicatos, federações e confederações). A seguir é qualificado esse número de associações sem fins lucrativos no Brasil (discriminando a participação de dois estados, não apenas mais populosos, mas onde a sociedade civil encontra-se mais diversificada e atuante, caso de São Paulo e Rio de Janeiro).

Como se pode deduzir desse levantamento, a partir da Tabela III, o (amplo) conceito de associações sem fins lucrativos engloba efetivamente dois tipos legais de organizações: associações e fundações. O que separa uma da outra? Primeiro, o fato de as associações serem a reunião de um grupo de pessoas (particulares) visando à consecução de objetivos afetos aos ideais do grupo. As fundações, ao contrário, constituem um conjunto de bens *personificados a partir da vontade de um instituidor particular ou do Estado para um objetivo ideal, visando à utilidade pública*.¹¹

TABELA III
Número de associações, fundações sem fins lucrativos e sindicatos no Brasil, 1991

Classe de Associação	Brasil	São Paulo	Rio de Janeiro	% Total
FUNDAÇÕES (Beneficentes, assistenciais, culturais, científicas, educacionais e outras)	11.076	2.125	1.003	5
ENTIDADES RELIGIOSAS (Conduzidas por missões ou igrejas de qualquer credo)	29.473	8.818	4.849	13,4
ASSOCIAÇÕES (Assistenciais e beneficentes, culturais/científicas e educacionais, esportivas e recreativas, de empregados, de empregadores, profissionais autônomos e liberais, outros)	169.260	41.688	14.444	77

¹¹“Entidades Sem Fins Lucrativos”. São Paulo, IOB Informações Objetivas. Suplemento Especial. n° 8, agosto de 1983, p. 4.

SINDICATOS (De empregados e empregadores nos setores primário, secundário e terciário, autônomos e liberais)	7.674	1.321	578	3,7
FEDERAÇÕES (Religiosas, culturais/científicas e educacionais, esportivas, de empregadores e de empregados, profissionais autônomos e liberais, outras)	1.451	253	188	0,6
CONFEDERAÇÕES (Religiosas, esportivas, de empregadores, de empregados, profissionais autônomos e liberais, outras)	425	61	101	0,3
TOTAL	219.559	54.266 [25%]	21.163 [10%]	100

Fonte primária: Receita Federal. Ministério da Fazenda. Março 1991. Apud LANDIM, Leilah (1993a). *Para além do mercado e do estado? Filantropia e Cidadania no Brasil*. Instituto de Estudos da Religião. Série junho 1993. [Dados condensados para o presente artigo].

Além dessas diferenças, destacam-se outras: o patrimônio de uma fundação é fornecido pelo instituidor, enquanto nas associações é constituído pelos associados. Nas associações, estatutos ou fins podem ser alterados pelos associados. Nas fundações, estatutos ou fins são imutáveis e seus administradores limitam-se a conservá-los ou realizá-los.

O funcionamento ou gestão dessas duas espécies de entidades também apresenta diferenças. A tomada de decisões entre os membros das associações é um processo de deliberação livre (seus órgãos são *dirigentes* ou dominantes). Nas fundações, as decisões ou resoluções são previstas pelo instituidor (seus órgãos são *servientes*).

Juridicamente, fundações e associações consideradas de utilidade pública são regidas pelo direito privado (mesmo fundações instituídas pelo Estado, e com subvenções deste, mantêm autonomia administrativa e financeira). Como se constata na Tabela III, associações não-religiosas e fundações no Brasil eram dominantes no início dos anos 90. Juntas, reuniam 262 mil entidades (81% do universo).

Somadas a esse subgrupo as associações religiosas, teremos a quase totalidade: 94,6% do universo. O restante é o segmento de sindicatos, federações e confederações de empregados, empregadores, religiosas, profissionais autônomos e liberais, os quais reuniam 9,5 mil entidades.

Provavelmente, os números seriam outros se considerarmos a dimensão da transparência (mais visível) dos objetivos ou fins de associação e de fundação. A título de exercício qualitativo de tipologia, poderíamos identificar alguns grupos de interesses mais homogêneos entre esse universo de 219,5 mil entidades.

Orientação predominante	Tipos de entidades
a) Beneficência e filantropia religiosas	Igrejas, obras sociais religiosas, missões religiosas, filantropia religiosa, associações comunitárias e escolas religiosas.
b) Beneficência e filantropia seculares	Associações civis, obras sociais particulares e comunitárias.
c) Fins educacionais, culturais e saúde pública/atenção médico-hospitalar	Fundações, universidades, escolas, colégios, hospitais.
d) Defesa de interesses profissionais	Sindicatos, federações e confederações, associações e grêmios profissionais.
e) Atividades desportivas	Clubes profissionais, amadores, comunitários.

Em sua maioria, as entidades a, b, c vivem dificuldades de auto-sustentação, entendida enquanto capacidade de captar recursos de forma combinada com a geração de projetos visando a ocupação e renda dos beneficiários. Grande parte dessas entidades – entre elas as fundações – sempre dependeu das dotações do Estado brasileiro para suas atividades, e em menor magnitude das doações particulares. Essas dificuldades se agravaram após 1990. Coincidindo com a ampliação do movimento de reconstrução da so-

cidade civil, a partir de 1988, irrompeu uma série de denúncias sobre redes de corrupção montadas por falsas entidades assistenciais. Muitas delas são apontadas como *máfias* pela grande imprensa, criticadas por dirigentes de ONGs de desenvolvimento social como entidades *pilantrópicas* e mencionadas por titulares do Judiciário como *quadrilhas* sem controle do Estado.¹²

As relações entre entidades não-lucrativas e fundos públicos deterioraram-se: as denúncias envolvem esquemas de destinação de verbas públicas com a intermediação de anéis parlamentares e burocráticos dos ministérios da área social. Tornam-se públicos os nomes de parlamentares que davam cobertura a falsas entidades assistenciais e de obras sociais, registradas como *sem fins-lucrativos*, para captar dotações públicas sem transferências de serviços aos beneficiários finais. Agrava este quadro a ausência de uma sistemática de avaliação das entidades e do desempenho de suas atividades nas agências mantenedoras públicas e privadas.

Em fins de 1994 deflagrou-se, entre as associações mais representativas desse segmento, um movimento com propostas para redefinir uma nova regulação das relações entre o Estado e as entidades privadas sem fins lucrativos no Brasil. Subscrito pelos demais sujeitos (ONGs, fundações empresariais e associações nacionais de entidades assistenciais), o documento é uma pauta de compromissos e faz um elenco de sugestões para reestruturar os vínculos entre Estado e entidades assistenciais:

Eliminação total dos registros e certificados existentes, com a subsequente "criação de um cadastro único nacional formado a partir de um procedimento de registro (e verificação da existência e efetivo funcionamento) a cargo de estados ou municípios, que não deveria gerar nenhum tipo de

¹² V. a propósito, artigos, cujos títulos são sugestivos: "Betinho critica ação de grupos filantrópicos" (*Estado de S. Paulo*, 22/11/94); "Criticada ação de ONGs com menores no Rio" (idem, 21/11/94); "Revelada 'indústria' de entidades fantasmas" (idem, 21/11/94); "Juiz denuncia 'máfia' das ONGs" (*Jornal da Tarde*, 22/8/94); "Quadrilhas saqueiam verbas para infância" (*O Estado de S. Paulo*, 22/12/93); "Entidade é acusada de desviar verba destinada a meninos de rua" (*O Estado de S. Paulo*, 19/9/93).

*direito ou benefício, senão a possibilidade de participar, em processos abertos de participação, em programas governamentais (ASSOCIAÇÕES, 1994).*¹³

5.2. As fundações de direito privado

Como se insere nesse quadro o segmento das 11 mil fundações mantidas com subsídios de fundos públicos e por doações privadas? Se tomarmos como referência um diretório recente sobre essas entidades, veremos que seus componentes foram divididos em três segmentos: fundações, institutos e empresas que realizam doações para projetos sociais. O diretório conhecido como grupo Gife, foi produzido entre 1993-94, como parte de um movimento de aproximação entre fundações mais dinâmicas (inclusive ideologicamente) no Brasil. Essa aproximação culminou, em 1995, com a constituição de uma entidade com pessoa jurídica, a Fundação Gife. Trata-se de uma espécie de câmara

¹³ O documento foi endereçado aos dirigentes do programa Comunidade Solidária. Lançado no início do governo Fernando Henrique Cardoso, o Comunidade Solidária exemplifica a transição inacaba no campo do combate à miséria no país. Foi inicialmente lançado como uma remodelação do quadro das relações entre as entidades assistencialistas tradicionais laicas e religiosas e os circuitos oficiais das dotações governamentais (parte do orçamento social). Entretanto, em relação a políticas públicas, a identidade do programa é ainda indefinida (1995). Foi montado em torno de seis áreas de atuação prioritária com base num “mapa da fome” entre 1.500 municípios brasileiros; com verbas da ordem de 2,0 a 4,0 bilhões de reais, a coordenação pretende estabelecer um conjunto de procedimentos de acompanhamento dos recursos destinados às entidades locais. Não podendo ser um programa distributivo direto (do tipo renda mínima), é política para o segmento de entidades assistenciais no sentido de financiar, a fundo perdido, bens e serviços gerados por entidades comunitárias e associativas, desvinculadas do sistema de políticas públicas. V. “Programa de combate à fome e à pobreza: a Comunidade solidária” (Texto extra-oficial; grupo do IPEA, 1995. mimeo); “Primeira fase do programa atinge 156 cidades”. (*Folha de S. Paulo*, 10/5/95, p. 1.8); “O que esperar das comunidades solidárias?” Sílvia Caccia Bava. (Jornal da Campanha contra a Fome. São Paulo, p. 4).

técnica do setor privado para definir posições comuns e até mesmo políticas para a aplicação dos fundos.¹⁴

Por esse processo, o segmento parece estar constituindo uma identidade coletiva antes inexistente. Os dados a seguir dizem respeito – comparativamente ao universo das 11 mil fundações no Brasil – a apenas um pequeno núcleo de 48 fundações, institutos empresariais e empresas que constituem esse grupo.

Características marcantes:

- a) A primeira distinção é quanto ao público-alvo das ações desse grupo: por se tratar de entidades ligadas a empresas, seria normal que privilegiassem o público interno (funcionários). Embora isso continue a ser válido, algo pode estar mudando. Pelos dados da Tabela IV, constata-se que 86% dos três segmentos atuam com públicos externos a seus funcionários e familiares.

TABELA IV

Fundações, institutos e empresas integrantes do Gife que atuam com projetos sociais privados no Brasil e destinação dos recursos segundo público interno e externo, 1994

Tipo de entidade	Número	Atua para público interno/externo	
Fundações	29	8 [28%]	27 [93%]
Institutos	7	1 [14%]	7 [100%]
Empresas	12	5 [41%]	5 [41%]
Total	49	14 [29%]	42 [86%]

Fonte: Gife, 1994. Grupo de institutos, fundações e empresas. Banco de Dados da Fundação Emílio Odebrecht. Salvador, 1/3/94 (mimeo). Contagem cumulativa: a entidade pode ter ambos os campos de atuação.

¹⁴ A propósito, v. artigo “Os 28 bilhões da violência e a cidadania”. Ricardo T. Neder (*Folha de S. Paulo*, 2/6/95, p. 3.2) e “Super-ONG no Brasil – Fundações de empresas criam nova instituição”. (*Jornal do Brasil*, 28/10/94).

Complementar e cumulativamente, 29% dessas organizações atuam para ou com funcionários. Entre as fundações e os institutos, a maioria trabalha com a comunidade e grupos sociais externos aos funcionários. Entre o segmento das empresas, encontramos o perfil mais tradicional de atuação voltada para o público interno: 41% delas mantinham atividades de envolvimento extra-funcional para seus empregados.

- b) Considerando as declarações espontâneas obtidas para formação do diretório, dos recursos orçamentários disponíveis para projetos beneficentes entre 1993-94, 14 tiveram dotações acima de um milhão de dólares. Um grupo de cinco entidades operou na faixa de 500 a 1,1 milhão de dólares, e 12, com recursos entre 100 e 500 mil. Uma quantificação aproximada do montante de recursos mobilizados por essas entidades permitiria, *grosso modo*, estimar um volume de recursos em torno de 10 a 50 milhões de dólares no circuito. O campo de aplicação desses recursos é heterogêneo, embora gire em torno de um leque limitado de opções. Considerando apenas as fundações, a atuação está bastante concentrada em financiamentos de atividades de beneficência relacionadas a saúde e educação (envolvendo ações assistencialistas, filantrópicas, bolsas de estudo, apoio a hospitais e a entidades comunitárias), fomento a ciência, cultura, artes e esportes. Esses três campos compõem o núcleo das ações também dos institutos e empresas, como é discriminado na Tabela VI.

TABELA V
Fundações, institutos e empresas integrantes do Gife que atuam com projetos sociais privados dos recursos Brasil, 1994

Tipo de entidade	Número	N.D. (*)	Faixa de orçamento (Mil US\$)		
			100-500	501-1.000	+ 1001
Fundações	29		5	5	9
Institutos	07		5	0	1
Empresas	12		2	0	4
Total	49 [100,]	18 [29%]	12 [24%]	5 [18%]	14 [29%]

Fonte: Gife, 1994. Banco de Dados da Fundação Emílio Odebrecht. Salvador, 1/3/94 (mimeo).
(*) = Informação não declarada.

TABELA VI
Percentual aproximado dos campos de atuação de fundações, institutos e empresas integrantes do Gife segundo grandes áreas Brasil, 1994

Áreas	Fundações [N= 29]	Institutos e empresas [N = 18]
Saúde	24%	50%
Educação	51%	55%
Materno-infantil	17%	11%
Criança e adolescente	17%	27%
Pobreza rural	17%	11%
Pobreza urbana	17%	12%
Ecologia	17%	39%
Ciência, cultura e artes, esportes	58%	72%

Fonte: Gife, 1994. Banco de Dados da Fundação Emílio Odebrecht. Salvador, 1/3/94 (mimeo).

- c) Do ponto de vista da gestão interna das entidades desse segmento, um dos poucos dados disponíveis para todo o universo (mais adiante vamos discutir problemas de gestão para um grupo menor) é o formato do quadro de direção, coordenação e execução. Os dados da Tabela VII, a seguir, revelam como se estruturam internamente fundações e institutos (excluímos as empresas em que não há autonomia para formular políticas).

O primeiro dado que se sobressai é a presença ainda tímida de estruturas decisórias colegiadas do tipo conselho. Entre as fundações, apenas 10 contavam com esse tipo de instância, cuja importância, vale ressaltar, é fundamental para assegurar transparência das ações entre um maior número de voluntários, que desempenham o papel de multiplicadores de apoios junto a comunidade, Estado e outras organizações sem fins lucrativos. Entre os institutos, apenas um conta com conselhos em sua administração, revelando a pouca autonomia desse tipo de entidade ligada a empresas. No tocante a pessoal técnico para gestão administrativo-financeira de programas e projetos, nota-se um número superior de fundações (11 casos entre 28) com este tipo de apoio, proporcionalmente maior do que os institutos (1 caso entre 7). Há claramente uma maior profissionalização de quadros técnicos e de gestão entre as fundações. A maior parte das entidades atua como mantenedora, não dispondo de pessoal para execução dos trabalhos externos.

TABELA VII

Organização formal de fundações e institutos integrantes do Gife segundo tipo de composição da direção, coordenação e execução Brasil, 1994

Tipo de função	Fundações	Institutos
1. Quadro direção (presidente, vice, diretores)		
Dispõem	26	6
Não dispõem	3	1
Total	29	7
2. Coordenação técnico-executiva (administrativa, de projeto, programas, finanças)		
Dispõem	18	6
Não dispõem	11	1
Total	29	7
3. Quadro operacional		
Dispõem	2	1
Não dispõem	27	6
Total	29	7
4. Conselhos		
Não opera com conselhos	19	6
Opera com conselho	10	1
Total	29	7

Fonte: Gife, 1994. Grupo de institutos, fundações e empresas. Banco de Dados da Fundação Emílio Odebrecht. Salvador, 1/3/94 (mimeo).

Coerente com esses dados, a maioria das fundações e institutos conta com pessoal exclusivamente na direção (presidentes, vices, diretores). Isso permite afirmar que é pequeno o número (entre 3 a 5 pessoas) dos que dirigem os destinos dessas entidades. Daí uma conclusão inevitável: fundações têm relativamente pouco pessoal na gestão de programas, projetos e área administrativo-financeira. Além de poucas dessas entidades contarem com conselhos mais amplos, fundações e institutos padecem de uma série de problemas na formulação de políticas para a comunidade, bem como nas relações com governo e entidades similares.

Os dados a seguir discutem estes e outros aspectos, considerando sondagem coordenada pelo autor sobre o perfil de 17 fundações e institutos desse segmento.

- a) Existe atuação estratégica nas entidades? Metade do universo pesquisado (n=17) atua sob uma diretriz: mantém projetos e recursos próprios, combinando esse perfil com financiamento a atividades de terceiros. A outra metade se subdivide, por igual, entre um grupo que somente opera projetos próprios e outro, que financia exclusivamente projetos de terceiras entidades.
- b) Existem linhas de atuação definidas (programas)? A área de atuação predominante do maior número de projetos é atendimento à criança e ao adolescente. Essa atuação está voltada para um bloco comum de atividades relacionadas aos programas de educação formal, educação técnica (crianças e adolescentes) e desenvolvimento comunitário, além de bolsas e prêmios para artes, ciência, tecnologia e cultura.
- c) Quais os critérios decisivos para seleção de projetos? Quem decide os critérios? Parte majoritária dos entrevistados apontou que os critérios mais relevantes para a escolha de projetos envolvem atendimento às demandas de sua clientela na comunidade. Em segundo lugar comparecem as razões relacionadas ao papel de multiplicador de agentes e interesses em torno de outros projetos, e desenvolvimento de tecnologias apropriadas à comunidade. A sondagem buscou saber como esses critérios são definidos: em igual proporção de respostas, compareceu a instância da presidência/diretoria como exclusivamente responsável por essa definição (6 respostas), assim como o conselho curador da entidade (6 respostas). Em casos minoritários, tais critérios são definidos por equipe técnico-operacional (1 caso), ou comunidade científica (1 caso) ou por consultores externos com a participação dessas outras instâncias (1 caso).
- d) Recursos humanos disponíveis: a maioria das entidades pesquisadas não tem equipes próprias para conduzir suas atividades, sendo que, dentre 10 casos, apenas três têm equipe exclusiva e permanente. As outras 7 entidades combinam recursos humanos de terceiros, parcerias com o setor público e o privado e com a própria comunidade. Cinco entidades declararam não possuir equipe própria; operacionalizam seus trabalhos por meio de contratação de terceiros, funcionários da empresa e parcerias com comunidade, setor público e privado. Indagados quanto ao tamanho das equipes de direção, planejamento e

execução, a maioria dos entrevistados declarou que tem entre 1 a 5 pessoas na direção e planejamento.

- e) Dificuldades e obstáculos na gestão dos projetos: os métodos mais comuns de avaliação de projetos das entidades são uma combinação de três procedimentos: relatório, entrevistas com os beneficiários e elaboração de indicadores a partir dos dados levantados. As demais respostas situam um quadro heterogêneo. Apenas três entidades apontaram uma combinação mais integrada entre reunião de avaliação, com pesquisa e indicadores.

As principais dificuldades enfrentadas pelas entidades surgem em duas fases. A primeira é o momento de seleção dos projetos (3 casos), no processo de tomada de decisões considerado lento e centralizado, permeado de conflitos de interesse, falta de articulação entre pessoal de decisão, execução e voluntariado (5 casos). Há ainda a inexistência, ou deficiência de um sistema de informações. A segunda fase é o planejamento, quando as dificuldades dizem respeito à falta de envolvimento e sensibilização do pessoal voluntário ou distanciamento da comunidade (4 casos). Para algumas entidades, o problema é a própria inexistência de planejamento (3 casos). No campo da execução, as dificuldades apontadas referem-se à falta de recursos humanos e materiais, sistemas administrativos e de informação para conduzir os trabalhos (4 casos), e ainda deficiências da política de sensibilização do pessoal voluntário na comunidade (4 casos).

- f) Obtenção de recursos: as principais dificuldades no processo de obtenção de recursos foram atribuídas à falta de conscientização ou de políticas de sensibilização do empresário (4 casos). Em dois outros casos, a insuficiência de recursos é devida a um ou mais complicadores: instabilidade econômica, morosidade na liberação dos recursos ou ainda excesso de burocracia, associada à falta de estrutura organizacional para acompanhamento de sistemas de fundos compartilhados das entidades com a mantenedora.¹⁵

¹⁵ "Perfil de atuação, problemas e demandas de fundações associadas ao Gife". Relatório de pesquisa. Centro de Estudos do Terceiro Setor/FGV; EAESP/FGV/SP. Setembro de 1994.

5.3. As organizações não-governamentais (ONGs): o cenário dos anos 80 e 90

A partir dos anos 70-80, esse espectro de organizações sem fins lucrativos tornou-se ainda mais complexo, marcado no período autoritário (entre 1964-84) por duas clivagens intervenientes. A primeira deu-se com a formação dos chamados movimentos sociais, que se constituem no país em torno de demandas e reivindicações por políticas sociais ou de consumo coletivo (água, esgoto, moradia, saúde, educação) face ao Estado.¹⁶ A segunda clivagem foi estruturada pelas organizações civis que emergem nos anos 70-80 com o perfil de organizações não-governamentais. Essas se subdividiram, inicialmente, em dois campos: desenvolvimento social, cidadania, defesa dos direitos humanos; e ambientalistas, ocupadas com questões relacionadas à degradação/preservação ambiental e ecológica no meio urbano e rural. Mais recentemente, nos anos 90, a pauta de atuação dessas últimas vem se integrando às anteriores.

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

Nesse período, elas ampliaram sua credibilidade junto a agências internacionais não-governamentais e governamentais de fomento a esse tipo de atividade. Nos anos 70 e 80, podemos afirmar que foi justamente esse o segmento que mais avançou na profissionalização de seus dirigentes, na medida em que passaram a operar – diferentemente do universo das 219,5 mil entidades tradicionais – com base na metodologia de trabalho definida em torno de *projetos* desenvolvidos junto a movimentos e associações civis.

¹⁶ Para uma revisão de tendências em torno da literatura dos movimentos sociais, v. SCHERER-WARREN, 1993:13-20.

À margem das relações com o Estado brasileiro, suas relações com os órgãos oficiais ficaram restritas ao mínimo, ou nem existiram, para a grande maioria. (SOUZA, 1993: 131; FERNANDES, 1993: 153; LANDIM, 1993). Os recursos que captaram, segundo pesquisa realizada em 1991 entre 102 ONGs, ainda que modestos, provêm em sua maioria de fontes não-governamentais, religiosas e organismos multilaterais, em sua maioria de cooperação internacional, conforme resumido na Tabela VIII, a seguir.

Tabela VIII

Peso de cada tipo de agente financiador na composição da receita das ONGs filiadas a Associação Brasileira de ONGs, 1991 (%) *

Agências	Grande	Médio	Pequeno	Não recebe dessa fonte
Não-governamentais	54,00	11,00	7,00	11,00
Ecumênicas/evangélicas	25,00	22,00	21,00	52,00
Católicas	23,00	14,00	15,00	21,00
Fundações privadas	9,00	10,00	19,00	23,00
Multilaterais	3,00	8,00	11,00	35,00
Governamentais	3,00	15,00	14,00	33,00

Fonte: ISER, 1991. "ONGs Anos 90 – a opinião dos dirigentes brasileiros". Dados primários. (Fernandes & Carneiro, 1991: 12). [Dados percentuais arredondados a partir do original]. * Foram admitidas respostas múltiplas .

Segundo a pesquisa, realizada entre 102 entidades brasileiras, as dotações recebidas para 78% das ONGs situavam-se na faixa de valores inferiores a 500 mil dólares. (A Tabela IX discrimina como se distribuíam os orçamentos das ONGs em 1990). Nesse subgrupo, 54% tiveram financiamentos inferiores a 100 mil dólares, enquanto 24% operaram com menos de 30 mil.

Tabela IX
Orçamento anual das ONGs em 1990

Orçamento anual (US\$)	1990 (%)
Menos de 30 mil	24,
De 30 mil a 100 mil	30,
De 101 mil a 500 mil	24,
De 501 mil a 1,0 milhão	4,
De 1,1 milhão a 2,0 milhões	6,
De 2,1 milhões a 3,0 milhões	1,
Acima de 3,0 milhões	1,
(Dados não disponíveis)	10,
(base = 102 respostas)	100.

Fonte: ISER. “ONGs anos 90 – a opinião dos dirigentes brasileiros” (1991: 12). [Dados percentuais arredondados a partir do original].

Esses números estariam revelando que os financiamentos representam...

bem pouco, já que ali estavam quase todas as ONGs mais significativas do país. É nada se compararmos com os valores que correm ao nível do Estado ou das empresas privadas . (...). Tantas agências e tantos países, tanta retórica e tanto voluntariado, tanto projeto e tanto relatório, para investir em todo o país pouco mais do que vinte e oito milhões? Por outro lado, o argumento no sentido inverso também tem seu peso: o dinheiro é pouco mas como rende! Dez mil no bolso do executivo voam no percurso de uma viagem. Os mesmos dez aplicados num microprojeto na favela movimentam um complexo de relacionamentos e de ações por um ano inteiro. (FERNANDES E PIQUET, 1991: 9)

A experiência dessas entidades, como se pode notar, só pode ser qualificada quando elas são situadas em relação a outros atores significativos da sociedade civil. Seu campo de atuação – simultaneamente limite e traço de união entre esferas públicas e privadas – é multifacetado e flexível, apontando para interações fracas e fortes. Os quadro-sínteses B e C permitem uma qualificação dessas trocas.

QUADRO B

Experiências das ONGs brasileiras em relações a parcerias e interações Interações fortes

Movimentos sociais

Trata-se da esfera de cooperação e de atuação mais relevante: uma das funções sociais auto-assumida pelos dirigentes das ONGs é fortalecer movimentos sociais (77% dentre 102 entidades) e ajudar a construção da sociedade civil (64%). Fernandes e Carneiro (----, 1991) sugerem que essa preferência se desloca para o campo mais amplo da sociedade civil quando se trata das (poucas e) grandes ONGs brasileiras. Entretanto, a distinção entre os dois conceitos não parece clara no campo discursivo das ONGs (ib. 1991:20). A pesquisa captou que para os anos 90 essa esfera de cooperação estaria marcada por alguns temas-chave: ecologia (47%), democratização (43%), sociedade civil (34%), internacionalização (28%), desenvolvimento (24%), diversidade cultural (20%).

Igreja

69% dos dirigentes apontam o trabalho das diferentes correntes religiosas como positivo; de outro lado, 17% apontam-no como negativo. Indagados sobre o tipo de relação que as ONGs deverão manter com as Igrejas nos anos 90, 35% apontaram colaboração eventual em espaços não-religiosos, 30% em atividades de reflexão social, e 27,50% admitiram articulação entre igrejas e movimentos sociais seculares.

Partidos de esquerda

60% dos dirigentes das ONGs admitem valor positivo para a atuação deste campo político-partidário. 13% avaliam como sem importância, ao passo que 15% a 17% dos dirigentes afirmam ser uma atuação negativa para as ONGs.

Grupos marginais

Os grupos marginais constituem – entre os atores com os quais as ONGs têm interações fortes – os sujeitos sociais privilegiados: indagados sobre a agenda de trabalho com estes grupos, 92% apontam o trabalho de educação prioritário no sentido de uma formação que possibilite a passagem da marginalidade para a cidadania. De modo complementar, 70% colocaram na agenda a questão do trabalho, atividades produtivas e economicamente rentáveis. Outras direções também comparecem nessa agenda: 34% apontaram o resgate da religiosidade popular, enquanto 50% mencionam a necessidade de uma afirmação positiva de valores da marginalidade. (Ib. 1991:12)

As ONGs entre si

Organizações sem fins lucrativos, privadas e não-governamentais, as ONGs operam de forma individual (com projetos, orçamento e agendas de trabalho), e até certo ponto são competitivas entre si, na medida em que buscam a especialização em campos de trabalho distintos. Porém, a pesquisa ISER (1990) aponta que os campos de colaboração mútua são expressivos: 56% dos dirigentes entrevistados exercem atividades em outra ONG, além da sua. Em geral essa presença se faz pelas redes de ONGs com agendas comuns, porém específicas, de trabalho. A partir de 1992, como resultado de inúmeros encontros preparatórios, foi fundada a Associação Brasileira de ONGs (ABONG). Nesse sentido, 66% dos dirigentes mostraram-se favoráveis a uma regulamentação específica do estatuto legal das ONGs no Brasil.

No tocante às interações fracas ou medianas, o Quadro C, resume os principais atores envolvidos e as tendências de mudança.

QUADRO C

Experiências das ONGs brasileiras em relações a parcerias e interações

Interações fracas

Empresas

Baixa ou nula interação com o setor empresarial no país até início dos anos 90. A sondagem ISER (1990) identificou, porém, que as tendências de cooperação para a década de 90 apontavam aumento (para 24% dos dirigentes) do papel das fundações privadas no Brasil. Na cooperação internacional, as fundações privadas são relevantes para 24% das ONGs. Fundações privadas e públicas aparecem como prioridade 1 e 2 para captação de recursos entre 18% e 22% respectivamente dos dirigentes.

Estado

Não tiveram relações no passado, já que nasceram e cresceram de costas para os governos até meados dos anos 80. Foi baixa (3%) a entrada de recursos governamentais na composição da receita dessas entidades em 1990. Entretanto, 43% dos dirigentes afirmaram que estabeleceram colaboração com diferentes níveis de governo. Indagados sobre captação de recursos junto a fontes governamentais, 14% admitiram que isso deverá ser fomentado no futuro.

Universidades

O relacionamento com centros universitários apresenta interações em três modalidades – todas com indicadores de baixa e média frequência: realização de projetos em comum (16%), relações eventuais por intermédio de seminários (22%) e participação em convênios (17%).

6. O PAPEL DE MEDIADORES SOCIAIS

De maneira geral, a bibliografia sobre as ONGs discute um conjunto de características dessas organizações, situando-as como uma espécie de *mediador social entre as estruturas formais do poder (político e econômico) e as classes populares no país*. Nos anos 70 e 80, esse papel de mediação foi importante como fonte de apoio aos movimentos sociais e aos partidos políticos de oposição, ampliando o escopo e a prática de proteção aos direitos humanos e direitos sociais na agenda governamental. Seu papel passou a ser crucial para a ampliação da esfera pública no país, especialmente para a reconstrução da sociedade civil após os marcos constitucionais de 1988.

Há um conjunto de características das ONGs, entretanto, ainda pouco analisado na bibliografia. Ele diz respeito ao caráter exemplificativo ou replicativo desse tipo de organização para o resto das entidades da sociedade civil (e particularmente para a esfera econômica). Em outras palavras, trata-se da capacidade de aglutinação ou de coordenação das ações e dos projetos de uma variedade de atores sociais, cujas tradições não podem ser reduzidas ou assimiladas pela cultura das ONGs.

Fernandes (1994) situa, nesse sentido – ainda que a título de hipóteses –, algumas dessas características e tendências acerca das dificuldades de integração e cooperação entre o tecido associativo brasileiro:

- a) É difícil identificar um setor homogêneo composto por ONGs, fundações, associações religiosas e seculares, antes abordados. Esses segmentos são profundamente diversos entre si. São portadores de hábitos organizacionais específicos, caso por exemplo dos que integram hierarquias religiosas bem estabelecidas como caridades católicas, espíritas, protestantes. Outras entidades seguem princípios igualitários legais (associações de moradores). Um terceiro tipo segue lideranças carismáticas (centros de cura das religiões afro-brasileiras). Há ainda as que começaram a se articular apenas recentemente, como o movimento em torno da cidadania empresarial, representado por fundações e institutos. Ora, buscar reunir isso tudo sob um único setor ou estilo organizacional “*corre o sério risco de gerar estruturas vazias*”. (FERNANDES, 1994: 135-145).

- c) Em segundo lugar, não existe um projeto global unificando o tecido associativo. Essa idéia de projeto já é, em si mesma, deslocada. Qualquer projeto se referencia a um tempo histórico. Cada círculo ou segmento dessas entidades tem um tempo histórico diferenciado. ONGs estão sintonizadas com o quadro de uma concepção de cidadania extra-fronteiras nacionais, e se movem no bojo de uma noção de desenvolvimento(s) internacional(ais), o que não é válido para outros grupos. Os pentecostais ligam-se às profecias bíblicas. Afro-americanos e povos indígenas estão sintonizados com estruturas míticas circulares. Centros de caridade e serviços de base estão ligados ao tempo local e próprio de cada comunidade...

Tudo isto faz crer que projetos globais são convincentes para uma minoria militante, mas fazem pouco sentido para os segmentos mais amplos do terceiro setor. (Ib. 1994:135-145)

- c) As agendas de cooperação entre estes atores podem, eventualmente, convergir, porém apenas em torno de temas muito específicos, dado que cada segmento tem problemas e reclamações específicas. Isso inviabiliza a construção de um programa comum. Campanhas contra a miséria, a violência ou temas semelhantes de caráter genérico podem constituir pontes de cooperação, mas não um *programa capaz de dar conta da diversidade do tecido associativo*. Dessa forma, eventualmente a convergência e a ação unificada podem se dar em torno de agendas específicas: “é o que assistimos (1994) com a Campanha contra a Fome no Brasil, a da Reconciliação na Nicarágua, e da Não-Violência no Peru. (Ib. id.)
- d) Embora a reconstrução da sociedade civil no Brasil tenha passado pelas dinâmicas das ONGs e das demais organizações aqui abordadas, é incerto atribuir a isso uma intenção homogênea ou unívoca e consciente no sentido de atingir esse objetivo (um novo regime de sociedade civil). Em parte, isso seria explicado pelo fato de o tecido associativo estar muito mais disposto a superar categorias universais do que a reforçá-las.

[Noções como] povo ou nação não terão eficácia para unificar estes segmentos, cuja lógica – se existe uma – não é a de um grande indivíduo coletivo. Ela destaca o oposto, isto é, a diversidade. (Ib. id.)

- e) Face a isso, a reconstrução da sociedade civil parece implicar uma dinâmica de processos múltiplos e simultâneos, um campo vasto, diversificado e que dificilmente será conduzido por uma coordenação unificada. O problema da coordenação...

é sobretudo um problema de comunicação. A verdadeira pergunta é: como manter os canais abertos para a comunicação de vários segmentos envolvidos? Isso exige progressos nas artes da comunicação social. (Ib. id)

Dessa necessidade nasce a exigência da capacidade de os atores envolvidos desenvolverem

várias línguas e vários códigos simbólicos: [os interlocutores] devem ser políglotas da sociabilidade, saber entrar e sair dos vários espaços sociais realizando as mediações necessárias, ou seja, com elegância e reconhecimento. (Ib. id.)

- f) As formas de aglutinação nesse processo exigiriam...

alianças múltiplas e parciais: alguns grupos podem se unir no combate à violência contra a mulher, mas separar-se quanto ao aborto, alguns empresários podem se juntar ao movimento na defesa do emprego, e contra a fome, mas distanciar-se quando a questão é a poluição. (Ib. id).

Nesse sentido, do ponto de vista da ação substantiva – ou do que vimos chamando de *transparência dos interesses* – qualquer aglutinação só terá sucesso se baseada numa regra simples: jogo de soma positiva. Em outras palavras, ao se juntar, esses atores buscam valores comuns e respeitam os casos-limites de cada lado, ganhando ambos:

Aqui trata-se de destacar os valores que unificam. Paz contra a violência sem controles rechaço a desigualdades extremas; desgosto diante de um meio ambiente deteriorado. (Ib. id.: 140)

- g) Sabemos que os direitos da cidadania são essenciais para a própria existência e para a autonomia de entidades não-governamentais, movimentos e associações civis. Tais direitos, entretanto, estão longe de se enraizar nas classes populares, superando a marginalização:

Formalmente introduzida nos países latino-americanos, a cidadania ainda seria um privilégio das classes educadas e da sociedade civil organizada. Ativistas de associações e dos sindicatos compartilham desses direitos, "mas as maiorias pobres permanecem em grande parte marginalizadas. Por esta razão, o conceito de terceiro setor não deve ser restringido ao tipo de institucionalidade formal que é própria às dimensões legais da sociedade civil. Se o terceiro setor não for capaz de comunicar-se para além destes limites, permanecerá um conceito exclusivista, incapaz de abordar os problemas mais profundos. A expansão da cidadania, em contraposição às linhas invisíveis do apartheid social, é o desafio maior da democracia na região. (FERNANDES, 1994:142)

- 1) Um dos obstáculos ao enraizamento dos direitos da cidadania pode ser localizado em torno dos conflitos representados pelas pautas de problemas e reivindicações típicas da modernidade, em contraposição às das pautas decorrentes dos fundamentalismos. No Brasil, mas também na América Latina, o processo de reconstrução da sociedade civil passa por novas interações sócio-culturais que implicam compromissos de solidariedade social marcados pela informalidade ou pelo tradicionalismo. Na avaliação dessa abordagem,

as ONGs, associações e movimentos sociais não foram muito felizes [nesse ponto]; adotaram visões modernistas de mudança e progresso que terminaram por isolá-los do contexto sócio-cultural mais amplo (...) gerando movimentos importantes, mas minoritários. As ONGs deixaram espaços livres para o crescimento do crime organizado, que prolifera em meio aos vínculos tradicionais de lealdade. Romper este dilema requer canais abertos para uma comunicação criativa entre o formal e o informal, o moderno e o tradicional. (Ib, 1994: 142)

A partir desse quadro, como fazer um balanço? Em primeiro lugar, há uma possível pauta comum de princípios, cujo eixo passa pela busca das interações com o Estado e o mercado. Nesse sentido, não se trata de apagar contradições e conflitos mas de reafirmar princípios básicos de participação política. Essa exigência para o perfil de atuação das ONGs decorre do enfrentamento de dois processos mais amplos: o crescente barbarismo gerado pela criminalidade, pelas desigualdades sociais acentuadas; e o enfraquecimento da capacidade reguladora do Estado.

A redefinição dos vínculos com o Estado e o setor de mercado – básicos quando levamos em conta os dois processos citados – nos lança novamente na problemática da coordenação e da comunicação entre os diversos atores e no que isso significa como reconstrução da sociedade civil no Brasil.

Vale lembrar que o processo de comunicação entre os atores do tecido associativo é mais antigo. Ele se expressou entre as instituições formais e o tecido associativo na configuração assumida pela sociedade civil em fins dos anos 70, e com destaque até 1988, com a redemocratização. Configurou-se como um problema gradualmente resolvido à medida que foram amadurecendo e diversificando outros mediadores sócio-políticos (grupos e elites políticas, sindicais, intelectuais, empresariais etc.). Na fase de enfrentamento do regime autoritário, a coordenação/comunicação se fez (embora apenas na aparência) como um jogo de soma zero, no qual a sociedade civil se opunha ao Estado em desencontro com a sociedade. Nos anos 90, isso deixou de ser tematizado assim (de forma tão consensual e não-competitiva entre os atores). Abriu-se outra questão: a diversificação dos mediadores sociais – também apontada como poliarquia – recoloca os papéis desempenhados pelos atores sociais aqui focalizados?

Certamente, está ocorrendo uma redefinição de papéis. Mas essa redefinição mascara, mais do que revela, dificuldades profundas, entre elas a persistência das precariedades da cidadania no Brasil. Continua uma dificuldade básica fazer chegar às classes populares os valores fundamentais da prática de associação e de direitos políticos. Esse debate – que se capilarizou pelas classes médias e grupos profissionais inicialmente nos anos 80 – atingiu os excluídos de uma forma aparentemente superficial. Integra essa dificuldade a questão da impossibilidade de uma agenda de comunicação comum.

A meu ver, uma das pistas de pesquisa interessante, aberta pela literatura revisada e discutida ao longo deste documento, diz respeito ao sentido que pode assumir a constituição de uma agenda de comunicação em torno da esfera econômica ou de projetos geradores de renda e de ocupação voltados para as classes populares.

Tem sido destacado por analistas, sobretudo de esquerda, no Brasil, o não-reconhecimento de um papel econômico e social específico do tecido associativo (cooperativas, entidades associativas, ONGs etc.) na geração de oportunidades de ocupação e renda.

Diferentemente do que ocorre em economias industriais maduras – e com sociedade civil matizada, como nos casos francês e norte-americano –, nas quais essa interlocução vem se constituindo com mais vigor no campo dos projetos sociais, há formas mistas de regulação econômica e fiscal com fomento e incentivo do setor governamental a um leque de atividades que não pertencem formalmente ao mercado capitalista.

Na base dessa resposta potencial está a questão da autonomia dessas organizações. Tratar-se-ia apenas de um novo rótulo (ONGs) para um velho problema? O problema de como os excluídos da cidadania, na população pobre e trabalhadora, passam a constituir interlocutores autênticos de instituições governamentais, administração pública, poder político e de organizações privadas, entre eles empresas e igreja, além de outros sujeitos com afilidades no campo dos direitos humanos, luta contra discriminação racial, direitos sociais?

Pretendendo-se nem governamentais, nem lucrativas, muitas dessas iniciativas da sociedade civil são simplesmente movimentos organizados de cidadãos ocupados com a questão citada, buscando escapar ora do fechamento do regime político em muitos países da América Latina nos anos 70 e 80, ora do clientelismo-fisiologismo entre políticos/população, ora do mecenato-filantropia pessoal dos empresários. Dessa forma, o problema é como mudar essa ênfase, concretizando isso no sentido de fazer essas organizações tornarem-se auto-sustentadas comunitariamente (no sentido de receber doações, prestar serviços e ser remuneradas para tanto).

Comentamos que é parte da frágil construção da democracia recém-conquistada no país a convivência com a força das desigualdades. Em outras

palavras, ao mesmo tempo que se dá curso à reconstrução da sociedade civil assistimos a sintomas de recomposição de mecanismos de dominação e destruição de segmentos expressivos das camadas populares no país. Na hipótese de aumento do hiato entre democracia política formal e a crise social, as camadas populares serão as maiores vítimas desse fracasso. Em primeiro lugar porque, face à ausência de eficácia para sua mobilidade social e política como cidadãos, restaria a exclusão, e daí a morte social.

Para evitar isso, segundo os engajados na hipótese contrária – ou seja na redução desse hiato – o processo de re-invenção da sociedade civil no Brasil corresponde à busca de novos modelos de regulação social e econômica de interesses e conflitos privados.

Sabemos que a os ideogramas construídos em torno da polarização estado *versus* mercado tornaram as noções de esfera estatal, governamental e pública sinônimos. Foram elididos os traços distintivos entre eles, e, sobretudo, a dimensão da cidadania que precede à formação de interesses pela via governamental e do mercado.

Dessa forma, parece cada vez mais difícil sustentar essa visão polarizada. Obviamente, o problema da proteção do indivíduo pelo Estado é ponto de partida obrigatório e irreversível: o poder estatal protege os interesses (privados e públicos) de todos os cidadãos, conciliando-os quando entram em conflito. Quando isso não ocorre, porém, a pretensão de soberania do Estado é destituída de *base social* porque fracassam tanto o que Max Weber chamou de *domínio organizado* do território quanto a relação das pessoas ao nível subjetivo ou interno, inviabilizando o mínimo de sociabilidade política que supere o isolamento.

Daí a maior dificuldade que o debate da bibliografia apresentada coloca. Como trabalhar na prática para que essa proteção se universalize, embora o caminho mais eficaz já não seja exclusivamente a via do fortalecimento da esfera estatal e governamental, mas o alargamento de outras esferas públicas, cuja maior virtualidade é garantir a sociabilidade (pré)política das pessoas (livre associação, encontro e reunião)?

Decorre disso a importância das possíveis distinções entre o que é público, mas não é estatal, e tampouco se confunde com os interesses privados (que estão longe de ser atomizados) no mercado.

CONCLUSÕES

*Muitos perecem daquilo
que temiam, mas de que adiantou
temer se não remediaram?*

(Baltasar Gracian. *A arte da sabedoria mundana*, 1647).

No caso brasileiro, não precisamos nos estender muito sobre os significados danosos da exclusão social para a sociedade civil. Ao contrário do quadro francês, ela não é um processo novo para nós. Se ficarmos apenas na República, suas raízes podem ser rastreadas nas consequências nefastas da incompletude da abolição da escravatura na última década do século passado, passando pela reação estatal às revoltas populares tipo Canudos, até adquirir a expressão contemporânea bem sintetizada numa letra cantada pelo músico Lobão: “a senzala se converteu em favela”.

Devido à familiaridade persistente com a exclusão social, a sociedade civil brasileira continua uma esfinge indecifrada. Hoje ela se mostra uma exuberante (e contraditória) teia de associações comunitárias, organizações não-governamentais, movimentos sociais locais e nacionais, com ou sem base sindical, urbanos e rurais.

Mesclada a isso, como cipó tortuoso, persiste a violência, sob três registros: a gestada pelo sistema econômico, pela repressão e pela criminalidade policial, e pela violência que emerge dos próprios atores da sociedade civil no plano da microssociabilidade cotidiana (sobretudo nas grandes cidades encontramos isso estampado no desrespeito a princípios básicos de convivência no trânsito, no comércio, na propaganda do mercado de consumo, na mídia televisiva, nas relações entre gêneros, no tratamento à criança e ao adolescente).

Os meandros tortuosos assumidos por esses três tipos de manifestação da violência fazem com que sua origem tenha sido atribuída genericamente à “sociedade civil”, termo usado no senso comum para indicar um paradoxo: *Em si, ela (a sociedade) é boa, mas também é o repositório do que há de mau no país.* As críticas apontam sua incapacidade de aglutinar interesses coletivos sem privatizá-los.

Isto é, quando esses interesses conseguem emergir, dá-se sua imediata fragmentação por meio do sistema político, o qual converte esses interesses em demandas *privadas*, no sentido de ser manipuladas como vontades individuais capturadas por partidos, políticos clientelistas e redes de corrupção. O motivo para isso residiria na existência de *códigos sociais de ocupação de renda, titulação de origem familiar e étnica, religiosa sob os quais a sociedade se hierarquiza e diferencia os indivíduos.* Sabemos que tais códigos realmente estão presentes na sociedade civil. Ela os reproduz enquanto identidades pré- ou extra-políticas no campo das diferenças entre gêneros, etnias, classes, vizinhanças, poder econômico.

Tais códigos são utilizados para a manutenção de práticas e costumes não-democráticos e daí transferido como poder para a sociedade política. Práticas associativas e de ação coletiva são vistas com suspeição, em geral porque incorporam essas diferenças, criticadas como matéria-prima do autoritarismo social e do poder político tradicional.¹⁷ Em larga medida, essa crítica é também crítica à concepção de sociedade civil enquanto fundamento do poder econômico-social típico da *sociedade civil burguesa*, ou sociedade econômica de caráter liberal (mencionada na primeira das três lógicas). Proveniente da esquerda, ela quer dizer que as diferenças de cunho sobretudo econômico estão sendo a matriz hierarquizadora da vida social.

¹⁷ A idéia de que a obsessão e o culto à diferença sempre fizeram parte do ideário das forças conservadoras e de direita tem sido focalizada nas ciências sociais, não por acaso nos anos 90. V. “As ciladas da diferença”, de Flávio Pierucci (*Tempo Social*, Revista de Sociologia da USP, São Paulo 2(2) 2º sem. 1993, p. 10-21).

A matriz liberal, de outro lado, tece crítica simétrica, embora oposta, à sociedade civil. Considera-a incapaz de superar os excessos de corporativismo, protecionismo, regulamentação e controles administrativos do campo estatal. Vê nisso um sinal de atraso. Entre outras razões porque tratar-se-ia de uma sociedade civil que não incorporou os princípios do individualismo econômico sobretudo) e é incapaz de aceitar a *modernização* e a secularização de normas e valores. Associações e entidades são vistas com suspeição porque geram solidariedades corporativas particulares (religiosas, de classe, familiares, sexuais etc.), que vão contra tal secularização (embora sejam frequentemente convertidas em *diferencial* para vender mais no mundo do consumo e do marketing).

As gerações de esquerda dos anos 60 e 70 no Brasil projetaram na sociedade civil uma série de virtudes democráticas, benignas e excludentes em relação ao regime autoritário. Tudo como se uma vez resolvido o problema da democratização do sistema político-partidário, removido o entulho autoritário e criada uma nova institucionalidade em torno do Estado de Direito, a sociedade civil teria como usar essas pré-condições para diminuir a desigualdade social por um jogo complexo de arenas em disputa.

Ao contrário, findo o regime autoritário, emergiram o conteúdo e a complexidade dos contrastes. A plutocracia de FIESP, funcionários públicos, movimento dos sem-terra, ecologistas, feministas, homossexuais, crianças e adolescentes, negros e povos indígenas, os deserdados da cidade e a classe média aturdida passaram a reivindicar o *direito a ser tratados como diferentes – ou únicos – e iguais a um só tempo*. Todos lançam mão do termo “sociedade civil” ou cidadania para defender seus direitos particulares, a ponto de haver um desgaste ou um esgarçamento do significado da expressão.¹⁸

¹⁸ Para maiores discussões sobre o assunto, consultar: “Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania”, de Evelina Dagnino. In: *Anos 90: política e sociedade no Brasil*. E. Dagnino (org.). São Paulo, Brasiliense, 1994: 103-115; *Sociedade civil e democratização*. Leonardo Avritzer (org.). Belo Horizonte, Del Rey, 1994.

No Brasil, esse dinamismo tem sido avaliado ambigualmente. Primeiro porque tem a imagem de um espelho partido, cujos pedaços são fragmentados por interesses específicos, em torno dos mais variados motivos, e de difícil aglutinação em torno de valores e normas comuns da comunicação e do agir democráticos. Em segundo lugar, se é correto tomar esse novo regime da sociedade civil brasileira como esferas públicas em torno das quais há disputas de sentido (pretensamente) universal para cada interesse, tal postura não remedia o pior: são assimétricos, e mesmo profundamente desiguais, os recursos disponíveis aos diferentes atores para fazer valer seu poder de veto aos demais. Em terceiro lugar, dadas essas condições de desigualdade, a grande questão é identificar, no interior dessa complexidade de demandas societárias, de negociações e de produção de consensos, se existe a tentativa de transformação da sociedade em um local de produção de poder.

É difícil vislumbrar a sociedade civil brasileira com uma lógica própria independente da sociedade política e da sociedade econômica. Difícil talvez porque após 10 anos de redemocratização passamos, num impulso contrário ao dos anos 70 e 80, a subestimar a sociedade civil, a considerá-la um resíduo na correlação de forças entre interesses estatais e de mercado.

Embora não tenhamos atingido o estado-providência (mas um estado *previdenciário*), estamos diante daquele mesmo autoritarismo bicéfalo, mas com resultados invertidos. A sociedade civil brasileira rapidamente percebeu e absorveu valores relativos às vantagens de um governo descentralizado, de uma cultura da subjetividade, de movimentos sociais de base comunitária, passou a adotar certos princípios da organização autônoma dos interesses dos modos de vida. Porém, esses valores são incorporados apenas quando correspondem às exigências do novo autoritarismo. Exemplo disso é, novamente, a questão da exclusão social.

Tanto no exterior quanto no Brasil, o discurso neoliberal lança mão, por exemplo, desses valores quando advoga formas de parceria com entidades e associações da sociedade civil em torno de um *terceiro setor* na prestação de serviços sociais e na geração de iniciativas sociais, a fim de superar a

exclusão. Em outros países (como Estados Unidos e França) isso dificilmente ocorre na prática se for feito em prejuízo dos investimentos sociais do Estado e das empresas. No Brasil, ao contrário, onde o intervencionismo social do Estado é incompleto e deve ser ampliado para a maioria da população, o discurso da *parceria* e da descentralização de serviços com entidades assistenciais e organizações não-governamentais equivale a transferir a responsabilidade que tem o sistema político de definir, com o governo e as empresas, modos de intervenção capazes de absorver os excluídos da nova ordem produtiva. Essa tentativa de transferência de responsabilidade, portanto, não é um fortalecimento da sociedade civil, mas uma sobrecarga que dificilmente será suportada por suas associações.

Na verdade, o campo das experiências associativas tende a ser fragmentado pelas investidas desse novo autoritarismo. As dificuldades são de duas ordens, ambas relacionadas à exclusão social.

A primeira diz respeito à fragmentação das demandas societárias, de entidades, associações e movimentos sociais, por certo poder político. Esse é um risco para a sociedade civil organizada, pois persiste um populismo que ainda opera em torno de recursos públicos remanescentes das políticas de bem-estar e de proteção a grupos vulneráveis (desempregados, crianças, adolescentes, idosos). Esse neopopulismo faz de bandeiras sobre o emprego e o salário meios de aprofundar, e não de reduzir, o apartado social. (Por exemplo: cria frentes de trabalho para o subproletariado em obras públicas viárias e de infra-estrutura de transporte individual nas grandes cidades, cujos resultados são obviamente assimétricos porque aprofundam a divisão da cidade em espaços para ricos e pobres, embora sob o marketing político apareçam como obras geradoras de postos de trabalho, de qualidade duvidosa).

A segunda dificuldade se processa no interior da esfera societária e diz respeito à internalização dos valores e das normas democráticas no *mundo da vida*, no espaço de convivência microssocial nas classes populares, suas organizações de cultura e religião, movimentos e entidades associativas. Para isso, as camadas sociais excluídas no Brasil agem dentro de duas margens estreitas: ou adotam um conservadorismo que aprofunda as diferenças e os códigos

sociais diferenciadores e hierarquizadores, ou incorporam práticas em torno de *aglutinação de diferentes atores visando a um só fim, que é a ampliação da cidadania enquanto estratégia política.*

É claro que sem a complexidade mencionada não haveria sociedade civil nos anos 90 no Brasil. Mas trata-se de evitar a crítica superficial de uma esquerda (antiga) que vê somente fragmentação, clientelismo e redes de corrupção, desigualdade e tradicionalismo conservador na sociedade civil, devendo o Estado ser a imagem e o reflexo da unidade.

Com tal olhar, não apreenderemos o dinamismo real que orienta a sociedade civil brasileira em busca da formação de novas identidades coletivas e do desenrolar de arranjos oferecidos pela descentralização de poder daí decorrentes.

Dessa maneira, à pergunta sobre a possibilidade de *transformação da sociedade em um local de produção de poder*, poderíamos responder que parece – e simultaneamente *não* parece – surgir signos dessa transformação. Essa ambigüidade da sociedade civil pós-redemocratização de 1986 está expressa na eclosão de velhas crises (exclusão social, criminalidade, violência) não atualizadas nem equacionadas pelo regime político e de funcionamento do Estado.

A situação, portanto, se assemelha ao oxímoro *avanço do atraso*. Conteúdos não-resolvidos do passado, em geral reprimidos pelo sistema político, emergem à linha d'água na atualidade, cobrando soluções. A situação é grave a ponto de analistas se perguntarem *por que a democratização trouxe mais crise a nosso país, em vez de diminuí-la.*¹⁹

¹⁹ Para o autor, trouxe mais *crise precisamente porque, para as elites políticas e para a burocracia estatal, a democratização colocou pela primeira vez sua subordinação real às estruturas de limitação do Estado e do mercado criadas pela modernidade. que haveria no Brasil pós-85 seria, precisamente, um conflito entre as forças sociais, que entendem a sociedade como autônoma e procuram limitar as forças do Estado e do mercado, e as forças sistêmicas, que resistem a qualquer forma real a limitação de seu poder.* (Cultura política, atores sociais e democratização, p. 118).

A resposta é simples, mas de implementação custosa. Uma democratização à altura da nossa sociedade civil – complexa, contraditória, facetada, o *avesso do avesso* – precisa ser uma invenção de enraizamento cotidiano de normas e valores do comportamento democrático. Se isso for obtido no dia-a-dia das relações microsociais, haverá uma *revolução* política (no sentido de Tocqueville, por exemplo) porque estaremos frente à construção de uma arena autônoma e limitante ao poder da tirania do mercado e das burocracias estatais.

8. BIBLIOGRAFIA TEMÁTICA

SOCIEDADE CIVIL, ONGS, ESFERA PÚBLICA E PRIVADA

- ARATO, Andrew. 1995: "Ascensão, declínio e reconstrução do conceito de sociedade civil". São Paulo. ANPOCS. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. n.º 27, ano 10, fevereiro, p. 18-27.
- BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. *A cidadania ativa. Referendo, plebiscito e iniciativa popular*. São Paulo. Ática, 1991.
- BOSCHI, Renato. *A arte da associação: política de base e democracia no Brasil*. Rio de Janeiro. Rev. dos Tribunais/Iuperj, 1987.
- DUARTE, Luiz Fernando Dias. "Vicissitudes e limites da conversão à cidadania nas classes populares brasileiras". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n.º 22, São Paulo. ANPOCS, 1993.
- LIMA, William da Silva. *Quatrocentos contra um – uma história do Comando Vermelho*. Rio de Janeiro. 2ª ed. Vozes, 1991.
- MNMR – MOVIMENTO NACIONAL MENINOS E MENINAS DE RUA et. al. *Vidas em risco: assassinato de crianças e adolescentes no Brasil*. Rio de Janeiro, MNMMR/Ibase/Núcleo de Estudos da Violência/USP, 1992.
- BENEVIDES, Maria Victoria de M. *A cidadania ativa*. São Paulo, Ática, 1991.
- CHAUÍ, Marilena. *Conformismo e resistência*. São Paulo, Brasiliense, 1987.
- DINIZ, Eli et. al [org.]. *O Brasil no rastro da crise*. São Paulo/Brasília. Anpocs/Ipea/Hucitec. Ciências Sociais Hoje. Anuário, 1994.
- DRAIBE Sonia & AURELIANO, Liana. "A especificidade do welfare state brasileiro". In *Economia e Desenvolvimento* 3. Brasília, MPAS/CEPAL, 1989.
- LEFORT, Claude. *Pensando o político – ensaios sobre democracia, revolução e liberdade*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1991.
- MATTA, Roberto da. *A casa e a rua. Espaço, cidadania, mulher e morte no Brasil*. São Paulo, Brasiliense, 1987.
- NASCIMENTO, Elimar Pinheiro do. "A exclusão social na França e no Brasil: situações (aparentemente) invertidas, resultados (quase) similares?". In: DINIZ, Eli. *O Brasil no rastro da crise: partidos, sindicatos, movimentos sociais, Estado e cidadania no curso dos anos 90*. São Paulo/Brasília, Anpocs/Hucitec/IPEA, 1994, p. 289-303).

OFFE, Claus. *Problemas estruturais do estado capitalista*. Rio de Janeiro. Tempo Brasileiro, 1984.

_____. *Capitalismo desorganizado – transformações contemporâneas do trabalho e da política*. São Paulo, Brasiliense, 1989.

SEADE, Fundação. “Questões Sociais”. *Revista São Paulo em Perspectiva*. ed. esp. vol. 5, nº 1, jan/mar. São Paulo, SEADE, 1991.

SALES, Tereza. “Raízes da desigualdade social na cultura política brasileira”. São Paulo. ANPOCS. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. nº 25, ano 9. junho 1994, p. 26-37.

SACHS, Ignacy. “O problema da democracia econômica e social”. *Revista Estudos Avançados*. São Paulo, USP, 8(21):07-19, 1994.

SANTOS, Boaventura Souza. *Pela mão de Alice. O social e o político na pós-modernidade*. Porto, Afrontamento, 1994.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Razões da desordem*. Rio de Janeiro, Rocco, 1992.

SOUZA, Herbert de & Rodrigues, Carla. *Ética e cidadania*. São Paulo, Moderna, 1994.

TELLES, Vera Silva. “A cidadania inexistente: incivilidade e pobreza. Um estudo sobre trabalho e família na Grande São Paulo”. São Paulo, FFLCH/USP. Tese de doutoramento, 1992.

ONGS E POLÍTICAS PÚBLICAS

IBASE. Meio ambiente e cooperação internacional. In *Proposta* nº 53 ano XVI, maio, 1992.

FERNANDES, Rubem César. *Privado, porém público. O terceiro setor na América Latina*. Rio de Janeiro, Civicus/Relume-Dumará, 1994.

_____. “Sem fins lucrativos”. In *Comunicações do ISER*. nº 4 nº 15, julho 1985. ISER, 1985.

FERNANDES, R. C. & PIQUET, Leandro C. “ONGs Anos 90- A opinião dos dirigentes brasileiros”. Rio de Janeiro, ISER, 1991.

FERNANDES, Rubem César. “Sociedade civil e ecumenismo”. *Comunicações ISER* 44, 1992.

FÓRUM das ONGs Brasileiras. *Meio ambiente e desenvolvimento – uma visão das ONGs e dos movimentos sociais brasileiros*. Rio de Janeiro, Fórum das ONGs brasileiras, 1992.

- LANDIM, Leilah. "O que é uma ONG?". Texto apresentado na Third International Conference of Research on Voluntary and Nonprofit Organizations. Center on Philanthropy. Indiana University, 1992.
- LANDIM, Leilah. "A invenção das ONGs: do serviço invisível à profissão s nome". Tese de doutoramento. Museu Nacional. Programa de pós-graduação em Antropologia Social. Universidade Federal do Rio de Janeiro, 1993.
- _____. "Para além do mercado e do estado? Filantropia e cidadania no Brasil". Rio de Janeiro, Núcleo de Pesquisa. Instituto de Estudos da Religião. *Série Textos de Pesquisa*. Junho, 1993(a).
- MIRANDA, Napoleão. "O Comitê das Empresas Públicas na Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida". Rio de Janeiro. Núcleo de Pesquisa. Instituto de Estudos da Religião. (187 pag.) Julho 1994, 1994.
- OLIVEIRA NETO, Waldemar. "As ONGs e o fundo público". In *Desenvolvimento, cooperação internacional e as ONGs*. Rio de Janeiro, IBASE/PNUD, 1991.
- GIUMBELLI, Emerson. "FACES e dimensões da campanha contra a fome". Rio de Janeiro, Núcleo de Pesquisa. Instituto de Estudos da Religião. Julho 1994.
- TAVARES, Ricardo. "O Banco Mundial e as ONGs". Rio de Janeiro. FAS. Programa de Investigação e Comunicação, 1994.
- SOUZA, Herbert de. "As ONGs na década de 90". In *Desenvolvimento, cooperação internacional e as ONGs*. Rio de Janeiro, IBASE/PNUD, 1991.
- UNICAMP, Núcleo de Estudos de Políticas Públicas. "Análise do papel das organizações não-governamentais na implementação de políticas públicas". Relatório final. Núcleo de Estudos de Políticas Públicas. Universidade de Campinas, Vol. 1, 2, 2a; e 3. 1991/92 (mimeo).
- _____. "Novas perspectivas para a política brasileira para a infância e adolescência". Relatório Final. Convênio Unicamp/Núcleo de Estudos de Políticas Públicas/Comitê Brasileiro para Infância e Adolescência (CBIA), Universidade Estadual de Campinas,. Vol. 1,2,3 e 4. (mimeo), 1992(a).
- _____. "As organizações não-governamentais e a implementação da política social voltada às crianças e aos adolescentes: tipologia e instrumentos metodológicos – Subprojeto 2". Relatório final. Convênio Unicamp/Núcleo de Estudos de Políticas Públicas/Comitê Brasileiro para Infância e Adolescência (CBIA), Universidade de Campinas, abril, (2 volumes), 1991.
- _____. "O sistema de atenção ao menor no Brasil: a nova institucionalidade e os novos atores – Subprojeto 3". Relatório Final. Convênio Unicamp/Núcleo de Estudos de Políticas Públicas/Comitê Brasileiro para Infância e Adolescência (CBIA), Universidade de Campinas. Abril 1991(a).

_____. "Tribunal de Justiça de São Paulo. Vara de Menores: fatos e procedimentos - Subprojeto 4". Relatório Final. Convênio Convênio Unicamp/Núcleo de Estudos de Políticas Públicas/Comitê Brasileiro para Infância e Adolescência, Universidade de Campinas, abril 1991.

IDEIC/CBIA. *ONGs que assistem crianças e adolescentes no Grande Recife*. Recife. IDEIC/Centro Brasileiro para a Infância e Adolescência, Ministério Ação Social, 1992.

VÁRIOS AUTORES. *Desenvolvimento e cooperação internacional e as ONGs. I Encontro Internacional de ONGs e o sistema de Agências das Nações Unidas*. Rio de Janeiro, FASE/PNUD, 1992.

OLFE, Alan. "Três caminhos para o desenvolvimento: mercado, estado e sociedade civil". In *Desenvolvimento, cooperação internacional e as ONGs*. Rio de Janeiro, IBASE/PNUD, 1991.

REDES DE ENTIDADES/ONGS ASSISTENCIAIS

ARCO, Assessoria de Relações Comunitárias. "A Filantropia Empresarial no Brasil: Um Estudo Preliminar". São Paulo, Arco, 1993.

CNBB, Conferência dos Bispos do Brasil. *Obras Sociais da Igreja no Brasil*. São Paulo. Paulinas, 1983.

CBIA. Entre o Público e o Privado. In *Cadernos Cbia*. Rio de Janeiro. CBIA, 1991.

SETS - Centro de Estudos do Terceiro Setor/ FGV. "Perfil de atuação, problemas e demandas de fundações associadas ao GIFE". Elisabete Ferrarezi. Relatório de pesquisa. Centro de Estudos do Terceiro Setor. EAESP/FGV/SP. Setembro de 1994.

FUNDAÇÃO EMÍLIO ODEBRECHT. "Perfil do Grupo de Institutos, Fundações e Empresas - GIFE. Cadastro síntese de participantes. Fundação E. Odebrecht. Sub-grupo de Comunicação. Banco de Dados. março 1993. [mimeo]

NÚCLEO DE ESTUDOS DA VIOLÊNCIA, USP. "A cruzada filantrópica - A assistência social institucionalizada em São Paulo". 1880-1920. São Paulo. USP, 1991.

PEREIRA Jr., Almir et. al. (org). *Os impasses da cidadania. Infância e adolescência no Brasil*. Rio de Janeiro. IBASE, 1992.

RYORE, Mary Del [org.]. 1991: *História da criança no Brasil*. São Paulo. Contexto, 1991.

- SPOSATI, Aldaíza de Oliveira [coord]. "Cidadania ou Filantropia – um dilema para o CNAS". São Paulo. Núcleo de Seguridade e Assistência Social da PUC/SP. Caderno nº 1, 1994.
- SPOSATI, Aldaíza de Oliveira. *Vida urbana e gestão da pobreza*. São Paulo. Cort 1988.
- SPOSATI, Aldaíza & FALCÃO, M.C. *LBA – Identidade e efetividade das ações no enfrentamento da pobreza brasileira*. São Paulo. EDUC, 1989.
- VALLADARES, Lícia & IMPELIZIERI, Flávia. *Invisible action – A guide to non-governmental assistance for underprivileged and street children of Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro. Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro. Conj. Universitário Candido Mendes, 1992.
- VIEIRA, Carlos Alberto Komora. "Entidades filantrópicas – um patrimônio preservar". In *Informativo Hospitalar Brasileiro*. Ano VII, nº LXV. jan. 1994
- _____. "Novas relações entre as entidades filantrópicas e o setor público. Reflexões e proposições". In *Informativo Hospitalar Brasileiro*. Maio, 1994.

8.4. DIRETÓRIOS

- ABONG – Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais. *ONGs – Um perfil (cadastro das filiadas à ABONG)*. São Paulo, ABONG. 1º/1996.
- ABC – Agência Brasileira de Cooperação. *Organizações governamentais brasileiras atuantes na área de cooperação ao desenvolvimento*. Brasília. Ministério das Relações Exteriores, março, 1991.
- _____. *Organizações não-governamentais estrangeiras atuantes no Brasil*. Brasília, Ministério das Relações Exteriores. Março, 1991.
- _____. *Organizações não-governamentais brasileiras atuantes na área de meio ambiente*. Brasília. Ministério das Relações Exteriores. Março, 1991.
- CIVICUS. Aliança Mundial para a Participação do Cidadão. *Público porém Privado – O terceiro setor na América Latina*. Redes e dados sobre terceiro setor na América Latina (Apud Rubem César Fernandes). Rio de Janeiro. Relume Dumará, 1994.
- ECOLOGIA E DESENVOLVIMENTO. Relação das Organizações Não-Governamentais. *Revista Ecologia e Desenvolvimento*. (encarte 2). Número especial, julho, 1992.
- ISTR – International Society for Third-Sector Research. "Membership director". Baltimore, John Hopkins University, 1994.

NOME (Name): _____

ENDEREÇO (Address): _____

RECEBEMOS: _____

We have received: _____

ALTA-NOS: _____

We are lacking: _____

ENVIAMOS EM PERMUTA: _____

We are sending in exchange: _____

DATA: _____

Date: _____

ASSINATURA: _____

**A NÃO DEVOLUÇÃO DESTE IMPLICARÁ NA
SUSPENSÃO DA REMESSA**
Non-acknowledgement of receipt will indicate that further
publications are not wanted.

À
UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS - UNICAMP
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS - IFCH
SETOR DE PUBLICAÇÕES
Cidade Universitária “Zeferino Vaz”
Caixa Postal 6.110
13081-970 - Campinas - São Paulo - Brasil

Tel.: (019) 788.8342
Telex: (019) 1150 - Telefax (019) 239.3327