

Ana Claudia Chaves Teixeira

UNICAMP
BIBLIOTECA CENTRAL
SEÇÃO CIRCULANTE

**IDENTIDADES EM CONSTRUÇÃO:
AS ORGANIZAÇÕES NÃO-GOVERNAMENTAIS NO
PROCESSO BRASILEIRO DE DEMOCRATIZAÇÃO**

Dissertação de Mestrado apresentada
ao Departamento de Ciência Política
do Instituto de Filosofia e Ciências
Humanas da Universidade Estadual
de Campinas, sob a orientação da
Profª. Drª. Evelina Dagnino

Este exemplar corresponde
à redação final da tese
defendida e aprovada pela
Comissão Julgadora em
10/08/2000.

Banca:

Profª. Drª. Evelina Dagnino – orientadora

Profª. Drª. Sonia Elena Alvarez - Universidade da Califórnia, Santa Cruz (USA)

Prof. Dr. Reginaldo C. Corrêa de Moraes – DCP/IFCH/UNICAMP

Profª. Drª. Rachel Meneguello – DCP/IFCH/UNICAMP - suplente

Campinas, agosto de 2000



UNIDADE	BC
N.º CHAMADA:	II UNICAMP
	T 235 i
V.	Ex.
TOMBO BC	43257
PROC.	16-278100
C	☐
D	☒
PREÇO	R\$ 11,00
DATA	19/12/00
N.º CPD	

CM-00153998-1

**FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA
BIBLIOTECA DO IFCH - UNICAMP**

T 235 i **Teixeira, Ana Claudia Chaves**
Identities in construction: as organizations non-
governmental in the Brazilian process of democratization / Ana
Claudia Chaves Teixeira. -- Campinas, SP : [s.n.], 2000.

Orientador: Evelina Dagnino.
Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual de Campinas,
Instituto de Filosofia e Ciências Humanas.

1. Democracia. 2. Organizações não-governamentais.
3. Sociedade civil. 4. Participação política. 5. Neoliberalismo.
6. Movimentos sociais. I. Dagnino, Evelina. II. Universidade
Estadual de Campinas. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas.
III. Título.

RESUMO

Este trabalho recupera a heterogeneidade do campo das Organizações Não-Governamentais, destacando as disputas entre as entidades para serem reconhecidas em um campo amplo e repleto de contradições.

Trata-se de uma análise que privilegia, por um lado, o contexto de democratização brasileiro com a perspectiva da construção e ampliação de espaços autônomos e ao mesmo tempo de criação de espaços de co-gestão com setores do Estado, mas que foi acompanhado, de forma perversa, com a combinação de ideologias neoliberais refletidas em práticas tanto do Estado quanto da sociedade.

De outro lado, procura-se apontar como este contexto afetou as relações entre as Organizações Não-Governamentais e a Cooperação Internacional, os Movimentos Sociais e o Estado, destacando-se três formas de “encontro” pelos quais as ONGs se relacionam com o Estado brasileiro: **pressão, prestação de serviços e participativo**. Destaca-se que os encontros participativos são experiências nas quais os interesses divergentes podem ser explicitados, onde não há consensos *a priori*. Conclui-se que, em meio às dificuldades de implantação da democracia no Brasil, essas são as experiências que potencialmente mais podem contribuir com a democratização efetiva do país.

SUMÁRIO

Agradecimentos.....	7
Siglas/Nomes Curtos.....	9
Introdução.....	11
 Capítulo 1 – Processo de Democratização:	
redefinição dos papéis da sociedade e do Estado.....	25
1.1 A importância histórica dos movimentos sociais.....	27
1.2 Relações dos movimentos sociais com a institucionalidade política.....	30
1.3 As Interfaces das ONGs com o Estado.....	39
1.4 ONGs ocupando espaços na institucionalidade política.....	45
1.5 Redefinindo o público e o privado.....	48
1.6 Em direção à mobilização social.....	54
 Capítulo 2 – Desmonte do Estado:	
outra Redefinição dos papéis de Estado e Sociedade.....	59
2.1 Desmonte do Estado e desregulamentação do mercado.....	59
2.2 A Reforma do Estado no Brasil.....	69
2.3 O Terceiro Setor e a Filantropia Empresarial.....	76
2.4 A Lógica de Mercado invade as ONGs.....	82
 Capítulo 3 - Mudanças na Cooperação Internacional:	
o impacto sobre as ONGs.....	85
3.1 A tarefa cumprida.....	87
3.2 Exigências de resultados, de impactos e de profissionalização.....	88
3.3 Esboços de Reação.....	91
 Capítulo 4 - ONGs e Movimentos Sociais:	
a busca de legitimidade e representatividade.....	97
4.1 ONGs e Movimentos como parte do mesmo campo.....	98
4.2 A representatividade e legitimidade das ONGs.....	101
 Capítulo 5: Aproximações e Disputas entre ONGs e Governos.....	
5.1 Aproximação ou Distância.....	111
5.2 Formas de aproximação.....	115
5.3 Motivações para os encontros entre ONG e Estado.....	125
5.4 O Encontro: expectativas e resultados efetivos.....	129
5.5 Disputa pelo poder: definições dos papéis do Estado, ONGs e do conjunto da sociedade.....	139
 Considerações Finais.....	 145
 Bibliografia.....	 149
 Anexos.....	 159

AGRADECIMENTOS

O percurso foi longo, mas este trabalho chegou ao seu final. Muitos estiveram por perto, contribuindo, cada um a seu modo, durante estes anos. A eles e elas quero deixar registrados os meus mais sinceros agradecimentos.

Evelina Dagnino foi muito mais do que orientadora. Quando cursei sua disciplina de Cultura e Política, na Graduação, em 1993, andava insatisfeita com o Curso de Ciências Sociais. A sua postura ética, responsável e apaixonada e sua “visão gramsciana” do mundo me contagiaram. Sem o seu estímulo e suas questões pertinentes e provocativas este trabalho não teria nem começado.

A professora Sonia Alvarez apontou as lacunas de meu trabalho durante o exame de qualificação e foi assídua debatedora do “meu estudo de caso” por ocasião do projeto da Fundação Ford “Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil”. Eu não poderia encontrar interlocutora mais conhecedora e “obcecada” pelas ONGs. O professor Reginaldo de Moraes ampliou meus conhecimentos sobre o Neoliberalismo durante curso no mestrado e contribuiu com sugestões bibliográficas por ocasião do meu exame de qualificação, que me ajudaram a entender muitos dos dilemas atuais das ONGs.

Os “velhos” amigos Karen Kiss Henke, Maria Elisa Galvão, Rogério dos Santos Ferreira, Fábio Silva, Emerson Suriani Silva e Ricardo Morales estiveram sempre “por perto”, mesmo quando muitos quilômetros nos separavam.

Os amigos de Campinas, Samira El Saifi, Uliana Dias Campos Ferlim, Daniela Romanelli da Silva, Alexandro Dantas Trindade, Samira Feldman Marzochi, Sérgio e Lilia Tavoraro, Celso Rocha de Barros, Cleidiane Zamprônio e Roselena Faez tiveram a capacidade de tornar momentos difíceis em estímulo para continuar.

Carla Cecília de Almeida, Luciana Tatagiba, Sérgio Resende Carvalho, Maria do Carmo de Carvalho, Ligia Luchmann, Regina Laisner, Ana Paula Paes de Paula e Brian Wampler compartilharam amizade e conhecimento no Grupo de Estudos sobre a Construção Democrática. Muitas das reflexões presentes neste trabalho surgiram das nossas longas e calorosas reuniões. Ana Paula esteve às voltas com questões muito parecidas com as minhas durante seu mestrado. Quando eu iniciava meu trabalho, ela

encerrava o dela. Das nossas discussões pude observar novos ângulos de análise e clarear minhas próprias perspectivas.

Bruno Gaspar Garcia foi um assistente de pesquisa muito atento e solícito durante o segundo semestre de 1999. Suas contribuições podem ser percebidas no capítulo 5 deste trabalho.

Os entrevistados e entrevistadas reservaram parte de seu tempo às minhas interrogações e permitiram que eu estivesse presente em suas reuniões e me embrenhasse nos arquivos das suas organizações. Sem essa disponibilidade não teria muito a dizer sobre o meu objeto - ou sujeito, como preferem ser chamados - de estudo.

As instituições Capes e Faep-Unicamp financiaram partes fundamentais dessa pesquisa. Sem este suporte financeiro, não teria o prazer de estudar e me dedicar à pós-graduação. A Fundação Ford, com o projeto “Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil”, permitiu que eu aprofundasse meus estudos sobre a relação das ONGs com o Estado.

O Cebrap - Centro Brasileiro de Análise e Planejamento – possibilitou a convivência por dois anos com acadêmicos jovens e de aguçado senso crítico. Agradeço a esta instituição e aos colegas do grupo de bolsistas a oportunidade de entrar em contato com as mais diferentes perspectivas e formações acadêmicas.

Roberto, companheiro e amigo querido, nunca deixou faltar carinho. A ele e aos meus pais, Janete e Reginaldo, que incondicionalmente me incentivaram e apoiaram, dedico este trabalho.

SIGLAS/ NOMBRES CURTOS

ABIA – Associação Brasileira Interdisciplinar de AIDs
 ABONG – Associação Brasileira de ONGs
 Ação Educativa – Assessoria, Pesquisa e Informação
 ANSUR – Associação Nacional do Solo Urbano
 CAMP – Centro de Assessoria Multiprofissional
 CEBRAP – Centro Brasileiro de Análises e Planejamento
 CEDEC – Centro de Estudos de Cultura Contemporânea
 CEDAC – Centro de Ação Comunitária
 CEDAP – Centro de Educação e Assessoria Popular
 CEDI – Centro Ecumênico de Documentação e Informação
 CENPLA – Centro de Estudos, Pesquisas e Planejamento
 Centro Gaspar Garcia - Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos
 Centro de Cultura Luiz Freire
 Centro Oscar Romero
 Centro Santo Dias
 CEPIS – Centro de Educação Popular do Instituto SEDES SAPIENTIAE
 CIDADE - Centro de Assessoria e Estudos Urbanos
 CISMOP – Centro de Investigações Sociais e Solidariedade aos Movimentos Populares
 Coletivo – Coletivo Feminista Sexualidade e Saúde
 CPV – Centro de Documentação e Pesquisa Vergueiro
 CRECHEPLAN – Centro de Estudos e Informações Crecheplan
 CTV – Comissão Teotônio Vilela
 ECOS – Centro de Estudos em Comunicação em Sexualidade e Reprodução Humana
 Espaço – Formação, Assessoria e Documentação
 Fala Preta! – Organização de Mulheres Negras
 FASE – Federação dos Órgãos de Assistência Social
 Fé e Alegria – Fundação Fé e Alegria
 FEAC – Federação das Entidades Assistenciais de Campinas
 Fundação Interamericana
 Geledés – Instituto da Mulher Negra
 GIFE – Grupo de Institutos, Fundações e Empresas
 GREENPEACE – Fundação Greepeace do Brasil
 IBASE – Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas
 IBEAC – Instituto Brasileiro de Estudos e Apoio Comunitário
 INESC – Instituto de Estudos Sócio Econômicos
 Instituto C&A - Instituto C&A de Desenvolvimento Social
 Instituto Socioambiental
 ISER – Instituto de Estudos da Religião
 NO VA – Pesquisa e Assessoria em Educação
 Reconstrução – Educação, Assessoria e Pesquisa
 SMM – Serviço da Mulher Marginalizada
 SOF – Sempre-Viva Organização Feminista
 SOS Mata Atlântica

INTRODUÇÃO

As Organizações Não-Governamentais, conhecidas também pela sigla “ONGs”, tornaram-se tema de interesse tanto da imprensa quanto da academia brasileiras durante a década de 90, especialmente após a ECO-92, a Conferência das Nações Unidas para o Meio e Ambiente e Desenvolvimento. É evidente que existiam várias associações civis durante o regime militar que poderiam ser denominadas pelo que hoje conhecemos por ONGs. Contudo, esta terminologia não era empregada. Ao longo da década de 90, progressivamente nos familiarizamos com esta nova expressão. As ONGs tornaram-se mais numerosas e ganharam maior visibilidade no país.

Podemos nos perguntar por que este fenômeno acontece na década de 90. Associada a esta questão surgem outras, tais como: mas, afinal, o que são ONGs? Todas as organizações que se encontram sob esta sigla se articulam em torno aos mesmos objetivos e formas de atuação?

Ao observarmos a literatura sobre ONGs e os usos feitos dessa expressão por canais como a imprensa ou a literatura acadêmica constatamos que ou as definições sobre o que seriam as ONGs são restritas demais (deixando escapar a heterogeneidade do campo) ou amplas demais (abarcando entidades muito díspares).

Este trabalho não tem por objetivo afirmar qual definição de ONG é mais acertada, mas descrever quais seriam algumas interpretações correntes, destacando fundamentalmente a heterogeneidade deste campo e como ele se encontra em disputa. Antes de tentar entender como e por que as ONGs adquirem tanta visibilidade, é preciso observar que estamos falando de um termo muito controverso, com diferentes interpretações. É preciso verificar ainda quais organizações se tornam mais visíveis e quais enfrentam dificuldades de sobrevivência. Vejamos, portanto, algumas faces que o termo “ONG” tem assumido.

Recuperando historicamente o termo, a expressão ONG foi criada pela Organização das Nações Unidas (ONU) na década de 1940 para designar entidades não oficiais que

recebiam ajuda financeira de órgãos públicos para executar projetos de interesse social na área de "desenvolvimento da comunidade" (Gohn, 1994).

Inicialmente, o termo estava relacionado às organizações do "Primeiro Mundo" que financiavam projetos no "Terceiro Mundo". A tese pioneira de Landim (1993) descreve um longo processo através do qual entidades ligadas aos movimentos populares e financiadas por ONGs estrangeiras passaram, na década de 1980, a se autodenominar ONGs. "As 'ONGs' iriam usar crescentemente essa expressão nos anos subsequentes, mas normalmente adjetivada pelo 'popular', qualificando o espaço social onde atuavam" (1993: 360). Este certamente foi um dos percursos pelos quais organizações brasileiras se reconheceram ou foram reconhecidas pelo termo "ONG". Leilah Landim descreve o processo histórico de constituição das ONGs recortando uma parte das ONGs, uma parte, como veremos adiante, que ajuda a constituir a Associação Brasileira de ONGs (ABONG). Landim é uma estudiosa e militante das ONGs e, ao fazer sua tese de doutoramento, no mesmo período no qual a ABONG está se formando, ajuda, ao mesmo tempo, a compor este campo. Seu trabalho, junto com o trabalho dos dirigentes da ABONG consiste em mostrar como politicamente as entidades estão próximas. Contudo, há diferenças significativas entre as ONGs, que não podem ser desprezadas, inclusive dentro do campo da ABONG. Esta dissertação vai tratar justamente dessas diferenças.

Se observarmos o que aparece hoje no cenário público sob a sigla "ONG" podemos dizer que não são apenas as entidades ligadas a movimentos populares que se reconhecem e são reconhecidas neste campo. Há pelo menos quatro conjuntos de organizações da sociedade que ocupam este espaço denominado por esta sigla no Brasil.

O primeiro conjunto, como bem descreveu Landim (1993), são as organizações de "assessoria e apoio", a serviço dos movimentos populares, que se transformam em ONGs. Os centros de educação popular, criados no final da década de 60, sofreram um processo de autonomização "enquanto conjunto de instituições e agentes especializados, espécies particulares de profissionais da política". A autora aponta como as ONGs de "assistência popular", dos anos 70 e 80, que junto com a Igreja Católica e outros articuladores políticos ajudaram a difundir discursos e práticas comuns por todo o campo dos movimentos populares, seja através da promoção de inumeráveis cursos de treinamento baseados na educação popular para líderes de movimentos, seja através da produção de uma imensa

quantidade de materiais de comunicação popular como manuais, boletins, audiovisuais, dramatização etc., começam a reivindicar para si, nos anos 90, o papel de ator social e não apenas de apoio aos movimentos sociais. Há, no dizer de Landim, uma transformação de um “serviço invisível”, feito por esses profissionais de forma frequentemente voluntária, em uma profissão. Dado o novo papel de maior visibilidade e destaque, essas organizações, passam a viver uma relação ambígua, ao mesmo tempo de autonomia e dependência, com outras instituições, como igrejas, partidos, universidades, sindicatos, órgãos governamentais e movimentos sociais.

O segundo grupo tem uma história mais recente. É preciso destacar que o final da década de 80, início da década de 90, foi acompanhado pelo surgimento de novos tipos de ONGs: ambientalistas, de atendimento aos “meninos de rua”, de apoio aos portadores de HIV, de apoio aos indígenas, entre outras. Novas questões são trazidas à tona com essas organizações, mobilizando setores e dando visibilidade a temas que até então pouco ocupavam a cena pública. Com veremos, esses grupos mobilizam a sociedade em torno de novos temas de tal maneira que, em alguns casos, fica difícil dizer exatamente o que é um movimento social e o que é uma ONG, pois muitas ONGs parecem constituir uma parte essencial do movimento social a que estão vinculadas.

Na década de 90, surge no cenário nacional um terceiro grupo para “disputar” o veio das organizações não-governamentais. Alguns grupos e fundações empresariais começam a ganhar espaço – algo praticamente inexistente no país até então – e passam a se autodenominar ONGs, ou parte do terceiro setor (outra terminologia que ganha terreno e que exploraremos mais adiante).

Por último, temos um vasto número de entidades que se reconheciam anteriormente apenas sob a denominação de filantrópicas (Sherer-Warren, 1994) e que também adotam a expressão não-governamental para definir o seu trabalho ou são assim denominadas por outros, tais como órgãos de governo e a imprensa.

Portanto, não foram exclusivamente as ONGs que antes eram apenas de apoio aos movimentos sociais e quiseram ser reconhecidas como atores sociais, com seu projeto político próprio, que passaram a ser denominadas como ONGs por si mesmas e/ou pelos demais. Vemos que este campo, que podemos genericamente denominar como o “campo das ONGs”, foi se ampliando. Se observarmos mais detidamente o que esses diferentes

tipos de entidade realizam ou para os discursos que circulam por essas organizações, nossa confusão só tende a aumentar. Afirmções categóricas que procuram definir as ONGs, separando-as totalmente de entidades de empresários ou entidades assistenciais como “as ONGs estão no campo da esfera pública, tornando públicas questões relevantes, enquanto as entidades assistenciais permanecem no campo da esfera privada”, ficam comprometidas. Pois há entidades filantrópicas que se consideram (ou são consideradas) ONGs e podemos observar que atividades assistenciais são, algumas vezes, passos iniciais para atividades que buscam a ampliação da cidadania.¹

Nesta fusão, sob uma mesma sigla, de entidades tão díspares como centros de assessoria e apoio aos movimentos populares, entidades ecológicas, entidades filantrópicas, fundações empresariais, a questão “o que é uma ONG?” dificilmente avança para além de uma resposta genérica e pouco explicativa. E se levarmos em conta que de várias dessas organizações escutamos um discurso semelhante - a necessidade do fortalecimento da sociedade civil e a importância da democracia e dos direitos dos cidadãos -, a confusão só tende a aumentar.

Temos um exemplo claro da dificuldade em lidar com uma noção tão ampla. O livro intitulado “O que é ONG” (Montenegro, 1994), que, se levarmos em conta o título, parece prometer uma definição precisa para o termo, acaba sendo pouco esclarecedor. Ao invés de elaborar uma definição, a autora preocupa-se em mostrar as “imprecisões e confusões” que este termo acarreta. Recuperando as análises de outros pesquisadores que se debruçaram sobre o tema, é fácil perceber que o caminho escolhido pela autora não poderia ser diferente.

Freqüentemente são apontadas, pelos estudiosos, características gerais para definir esta forma de organização. Procura-se também uma certa “origem comum”, uma história comum a todas elas. Segundo Fernandes (1994, 1995), as ONGs são o fenômeno mais

¹Ver debate em Cadernos de Pesquisa CEBRAP - n. 6, abril 1997, Ed. Entrelinhas, p. 71-83. Neste debate, Leilah Landim questiona as distinções rígidas entre entidades que lutam por direitos e aquelas que são assistencialistas, pois, segundo ela, a chamada “assistência social” começa a ser contaminada pelo discurso dos direitos. De outro lado, Francisco de Oliveira afirma a necessidade de separar atuações que ficam no âmbito das soluções privadas e atuações que buscam tornar públicas questões que antes não eram alvo de debates em nossa sociedade. Como exemplo, ele cita a Campanha Contra a Fome, do Betinho, que ao invés de apenas distribuir alimentos, como muitas entidades de caridade sempre fizeram, inseriu a questão da miséria e da fome no debate público, obrigando a imprensa, o governo e o conjunto da sociedade a discutirem e se envolverem de alguma forma neste tema.

evidente da formação de um terceiro setor "privado com funções públicas". Surgem com as restrições da ditadura. Optam por um tamanho pequeno. Ao esboçarem um projeto concreto, tornam-se mais pragmáticas do que os movimentos sociais. São formadas por profissionais e financiadas por agências internacionais, o que lhes proporciona uma "autonomia relativa". Não possuem um caráter representativo. Falam ou agem apenas em nome próprio.

As ONGs são definidas pelo Banco Mundial da seguinte maneira: "ONGs incluem uma variedade ampla de grupos e instituições que são inteiramente ou largamente independentes do governo, e caracterizadas primariamente mais por [serem] humanitárias ou cooperativas do que por [serem] comerciais e objetivas" (Macdonald, 1992: 2).

A imprensa, ao dar visibilidade às várias experiências associativas, tem fornecido interpretações sobre o que é uma ONG. Por vezes, tem contribuído para a extensão da sigla ONG para toda e qualquer prática associativa. Em reportagem do dia 29/04/98, a revista *Isto É* afirma no artigo "*Solidariedade S/A*": "entende-se por ONG todo o tipo de organizações sem fins lucrativos, desde entidades de defesa de causas específicas, fundações que investem na área social e instituições diversas. É o chamado terceiro setor (o primeiro é o público e depois o privado), que tenta dar respostas e soluções para os problemas que o governo não consegue resolver". Em outros casos, a imprensa procura discernir o trabalho das ONGs de entidades beneficentes. Em artigo do dia 2/09/96, intitulado "Organizações não governamentais", *O Estado de São Paulo* procura estabelecer algumas distinções: "em termos jurídicos, ONGs e entidades beneficentes são iguais: ambas são sociedades civis sem fins lucrativos. A diferença aparece quando se analisa o perfil da atividade de cada uma delas. Enquanto as entidades beneficentes atendem clientela específica e, em geral, não conseguem resolver o problema, nem causar impacto, as ONGs geralmente imprimem um grande impacto na defesa dos seus interesses".

As definições amplas em excesso tem por objetivo ou tornar as ONGs panacéia para todos os males ou criticar incondicionalmente sua atuação. Exemplos do primeiro tipo, afirmam que as ONGs podem ser a solução para as mazelas do país,² ou ainda que

² Veja, por exemplo, este título emblemático "ONGs podem ser solução para o futuro", *FSP*, 26/07/99. A reportagem ensina como montar uma ONG e afirma que elas e outras organizações da sociedade podem ser a solução para os problemas que setores "tradicionais" não conseguem resolver.

elas são as legítimas representantes da sociedade.³ Exemplos do segundo tipo conferem às ONGs uma pretensa intenção que elas teriam em substituir os partidos, o que seria uma afronta à “verdadeira democracia” – aquela que se faz no parlamento;⁴ ou ainda, criticam-se essas organizações pelo fato delas estarem amortecendo o efeito das políticas de ajuste.⁵

Essas abordagens da imprensa e da academia nos levam a pensar na dificuldade em lidar com este campo vasto e ainda pouco explorado de experiências associativas. O presente trabalho nasceu da inquietação causada pelas análises, que nos pareciam parciais, sobre a configuração das organizações não-governamentais. Nossa intenção é compreender a conjuntura que permite novas entidades surgirem e na qual as antigas se reconfiguram. A proposta desta pesquisa, portanto, é identificar dentro do “universo das ONGs” formas pelas quais as entidades se posicionam neste novo momento. Várias poderiam ser as formas de abordar este campo, mas escolhemos um caminho nesta dissertação que nos parece o mais frutífero. Consideramos que o melhor percurso é, por um lado, discutirmos o contexto de democratização brasileira, inserido evidentemente em uma conjuntura internacional, no qual estas entidades emergem e se transformam e, por outro lado, procurar compreender como estas diferentes experiências associativas reagem face ao cenário de democratização, marcado mais recentemente pela tendência de retraimento do papel do Estado, apontando que novas características elas assumem.

Esta dissertação visa, em primeiro lugar, combater visões generalizantes sobre este campo. Consideramos que o estudo das ONGs, das suas trajetórias diferenciadas e tentativas de aproximação e afastamento entre si e dos outros setores da sociedade, é uma maneira privilegiada de compreender a disputa de significados sobre o papel do Estado, do

³ Este discurso aparece de forma contraditória nas representações que as ONGs fazem de si mesmas. Como veremos, em geral, elas afirmam não representar ninguém, mas ao mesmo tempo, afirmam que têm vínculos históricos e experiências em suas respectivas áreas de atuação, os quais lhes permitem ocupar determinados espaços, realizar determinadas tarefas, como se fossem portadoras de interesses presentes nos grupos subalternos.

⁴ Artigo intitulado “A ‘radicalização’ da democracia”, *OESP*, 5/12/97, afirma que a democracia se encontra sob ataque quando ONGs passam a agir como se fossem partidos e seus líderes se comportam como representantes da sociedade sem terem recebido um voto para isso. O artigo de Martin Wolf, redator-chefe associado do *Financial Time*, traduzido pela *Gazeta Mercantil*, de 16/09/99, também aponta que as ONGs não tem legitimidade para rivalizar com os governos democraticamente eleitos. Segundo Wolf, “se as ONGs fossem de fato representantes dos anseios e desejos do eleitorado, os que abraçam suas idéias estariam no poder. Como é evidente, não estão”.

mercado e da sociedade civil que preside o debate político no Brasil hoje. O drama dessas organizações não seria o fato de umas estarem defendendo a democracia e a ampliação da cidadania, enquanto outras contribuiriam para aliviar o efeito de políticas recessivas, mas o fato de **dentro de uma mesma organização** existirem práticas cujas consequências podem ser interpretadas como antagônicas, pois a mesma organização pode estar realizando atividades que contribuem para o aumento da democratização e outras atividades que têm um sentido totalmente oposto. Sendo assim, as ONGs vivem dilemas cruciais, sobre os quais discorreremos neste trabalho.

Ao contrário de algumas análises que procuram mostrar uma certa “história linear” da atuação das ONGs no Brasil, este trabalho procura romper com esta linearidade, apontando alguns dos eixos pelos quais as organizações se pautaram (e se pautam) para atuar na realidade brasileira. Reconhecemos a importância dos trabalhos que estudaram o grupo de ONGs ligadas aos movimentos sociais, através de assessoria, apoio e prestação de serviços (Scherer-Warren, 1995; Landim, 1993) ou às classes populares (Koga, 1995). Como veremos adiante, nosso trabalho também está preocupado em recuperar esta história das relações entre os movimentos sociais e as ONGs. Contudo, pretendemos mostrar como estes vínculos constitutivos não se dão da mesma maneira nas várias organizações (e em alguns casos esses vínculos são muito tênues). Queremos ressaltar que não é possível deixar de lado os diferentes tipos de organização que também “lutam” por serem reconhecidos neste campo. Deixar de lado estas “várias histórias” pode impedir que compreendamos as disputas entre as ONGs, especialmente as não-declaradas e nem sempre evidentes para os próprios atores envolvidos.

Dessa forma, a intenção desta dissertação é contribuir para apontar a heterogeneidade deste campo e procurar explorar os âmbitos em que ela ocorre. Como veremos, as várias organizações têm trajetórias muito diferenciadas. Apesar de, no cômputo geral, as ONGs estarem cada vez mais visíveis, muitas passam por graves crises financeiras, sendo que outras tiveram que encerrar as suas atividades. Algumas se fortaleceram e ocupam o cenário nacional com destaque, outras ainda passaram por

⁵ Ver a este respeito artigo de Petras (2000): apesar de uma roupagem progressista, segundo ele, as ONGs substituem e destroem movimentos sociais de esquerda organizados e cooptam seus estrategistas intelectuais e líderes organizacionais.

redefinições drásticas. Grande parte delas se constituiu nesta década ou no final dos anos 80, como aponta a tabela a seguir.

Tabela 1 – Ano de Fundação das ONGs Filiadas à ABONG (%)

Até 1970 (*)	1971-1980	1981-1990 (**)	1991-1996	Total
5	15.5	58	21.5	100

Fonte: ONGs Um Perfil: Cadastro das Associadas à ABONG (1998)

(*) A ONG mais antiga data de 1949. Não há nenhum registro de ONGs criadas na década de 50.

(**) Anos com maior número de ONGs criadas: 88, 89, 90 e 91

A Associação Brasileira de ONGs (ABONG) como foco central de análise

Este trabalho não tem a pretensão de investigar todas as organizações que se reconhecem ou são reconhecidas como ONGs. Sendo assim, privilegiamos organizações que são filiadas à Associação Brasileira de ONGs (ABONG). Desde 1984, aconteceram reuniões informais entre os diretores das seguintes ONGs cariocas: CEDAC, IBASE, FASE, CEDI, ISER, CENPLA e NOVA. Mais tarde, elas formaram um Fórum Informal de ONGs do Rio. Pouco a pouco foram incorporados outros “centros de apoio a movimentos sociais”, como o INESC, de Brasília, e o Centro Luiz Freire, de Recife. Em 1986, aconteceu um encontro entre trinta centros de todo o país, para discutir sobre as relações com o movimento popular, com o Estado e com a cooperação internacional. Neste período, paralelamente, foram criados outros fóruns regionais, como o de Recife, de São Paulo e do Rio Grande do Sul. Em agosto de 1991, constituiu-se oficialmente a Associação Brasileira de ONGs após o seminário “Desenvolvimento, Cooperação Internacional e as ONGs”, realizado na cidade do Rio de Janeiro.

O *Projeto de Atividades*, elaborado pelo Conselho Diretor da ABONG em janeiro de 92, aponta alguns fatores que impulsionaram a formação de uma associação nacional. Nesta auto-avaliação sobre as motivações para a formação da ABONG, destaca-se que: i) em 1987, com o restabelecimento da democracia formal, as ONGs são chamadas a ser um ator social, “como sujeitos autônomos no processo de mudança da sociedade brasileira”; ii) a articulação em redes latino-americanas também contribuiu para a necessidade de um espaço unificado

das ONGs brasileiras; iii) além disso, o Plano Collor (que confiscou recursos de boa parte das ONGs) motivou uma maior aproximação entre os fóruns regionais já existentes. Ao longo dessa dissertação, discutiremos sobre esses e outros motivos que levaram à conformação da ABONG.

Em 1990, as organizações do Rio de Janeiro e Recife consultam as demais ONGs para a formação de uma associação nacional. Em agosto de 1991, ocorre a Assembléia de fundação com cento e oito entidades presentes.⁶

A Conferência das Nações Unidas para o Meio e Ambiente e Desenvolvimento, mais conhecida como ECO-92, no Rio de Janeiro, foi um importante momento para as ONGs brasileiras. Paralelamente a esta conferência oficial da ONU, ocorreu o Fórum Global, cujo evento principal foi o Fórum Internacional de ONGs, que contou com a presença de 14 mil ONGs de todo o mundo. Além disso, participaram do Fórum Global vários atores sociais que não estavam diretamente ligados às questões ambientais, como o movimento sindical, setores profissionais e o movimento de mulheres (Ferreira, 1992). Durante este evento, há contato da Associação com outras organizações e a ABONG se fortalece.

A ABONG, como qualquer outra organização social, configura sua identidade de forma conflituosa, através do embate entre as organizações que a compõem e principalmente das tentativas de diferenciação e de aproximação com outras formas de organização que estão fora dela. Com isso, estudar a construção da identidade em torno da ABONG não é estudar a busca feita pelas afiliadas para chegar a “essência” do que seria esta Associação, mas é recuperar como esta identidade vai se construindo, como o título deste trabalho sugere.

Estamos utilizando aqui uma concepção relacional de identidade, que tem sido elaborada nas últimas décadas, especialmente pela Antropologia. É uma identidade que se constrói e não que será descoberta. Isso significa que o foco da nossa análise é sobre como as associadas e a própria Associação se relacionam com o seu entorno. Este conceito de identidade não quer significar a busca de uma essência, de uma natureza profunda que é preciso revelar (Monteiro, 1997). Sobretudo com os estudos sobre etnicidade, a Antropologia passou por profundas transformações. Ao perceberem que os grupos étnicos

⁶ Essas informações estão no item “Antecedentes históricos”, do “Projeto de Atividades para os anos 92/93”, escrito em janeiro de 1992 pelo Conselho Diretor da ABONG.

não estavam isolados uns dos outros, os antropólogos se viram obrigados a sair de um campo que era “pretensamente apenas cultural” para lidar com as relações interculturais, e portanto, com a política. Segundo Monteiro (1997), houve uma politização dos modelos substantivistas criados pelos antropólogos, que foi importante para repensar a concepção de identidade com a qual haviam construído a Antropologia. Em um estudo totalmente diverso do proposto aqui, Kofes (1990) faz uma discussão sobre a formação das identidades comuns, chegando à conclusão de que um pressuposto básico de qualquer estudo sobre identidade é a diferença. Diz a autora, “formular uma identidade implica o reconhecimento de uma semelhança em um sistema de diferenças”.

Nosso esforço ao longo deste trabalho não é somente mostrar as diferenças internas às associadas da ABONG e delas em relação ao seu entorno, como também reconstruir ao menos parte do sistema de forças que conduz às semelhanças e às diferenças. Como mostraremos ao longo desse trabalho a ABONG é um espaço privilegiado para reconstruir este sistema de forças. As próprias organizações que compõem a Associação também estão continuamente redefinindo suas identidades, no sentido de se aproximarem e se afastarem de outras organizações, como movimentos sociais, fundações empresariais, entidades assistenciais etc. A ABONG também realiza o movimento de se distinguir e aproximar de outros setores sociais.

Nos documentos de origem da ABONG, podemos perceber que a identidade comum como Associação Brasileira não foi dada *a priori*, mas foi (e é) fruto de muitas disputas dentro de um “sistema de diferenças”. Fazia parte do projeto da ABONG unir em torno de uma pauta comum organizações que tinham várias formas de atuação. A única restrição era a de que todas deveriam se comprometer com a cidadania e a democracia. Este comprometimento nunca foi bem explicitado em todos os seus detalhes nos estatutos da Associação, provavelmente porque explicitá-lo não era tarefa fácil e poderia causar mais desavenças entre as afiliadas do que possibilidades de aglutinação.

Para os propósitos desta pesquisa, que enfoca as diferenças entre as organizações, poderíamos simplesmente ter estudado qualquer ONG. Contudo, optamos por permanecer dentro do campo da Associação Brasileira por alguns motivos essenciais.

Primeiro, dada a vantagem deste “espaço comum” dentro de uma associação possibilitar debates sobre a própria identidade das ONGs e, se não há conclusões finais, ao

menos os debates propiciaram e propiciam a formulação de opiniões sobre questões importantes que ajudam na definição dos perfis das ONGs. Ao tentarem construir seu projeto comum como Associação de ONGs, as associadas estão, ao mesmo tempo, expondo suas semelhanças e suas diferenças.

Em segundo lugar, o fato dessas organizações se proporem a participar de uma organização de ONGs, o que denota a disposição delas em se assumirem como ONGs. Seria complicado investigar ONGs fora da ABONG porque *a priori* teríamos que definir quem faz parte deste campo e uma das intenções do projeto era justamente perceber como este campo se estabelece.

Terceiro, um motivo secundário, mas não totalmente desprezível: sabe-se que muitas organizações são, no vocabulário das próprias ONGs, “INGs” (“Indivíduos Não-Governamentais”) ou são fachadas para negócios escusos. Havendo certas regras para a filiação na ABONG,⁷ é de se esperar que somente organizações idôneas façam parte dela. Um dos maiores temores das associadas é serem confundidas com “pilantropia” (em um trocadilho com as palavras “filantropia” e “pilantra”), o que poderia comprometer o financiamento de entidades “sérias”. Isso fez com que os diretores da ABONG se empenhassem nos últimos anos em regulamentar a atuação das entidades sem fins lucrativos no Brasil, o chamando “marco legal” das ONGs, que uniu a ABONG a outras entidades, como o GIFE (Grupo de Institutos, Fundações e Empresas).

Vale ressaltar que o foco central de análise é a ABONG e suas filiadas, mas também nos interessam entidades que estejam de alguma forma relacionadas à ABONG. Por isso, também foi realizada uma pesquisa de menor abrangência com membros de entidades empresariais ligadas ao GIFE. Objetivamos com isso, mostrar outros projetos políticos que também disputam espaço com os projetos que pretendem articular as ONGs ligadas à ABONG.

Em termos metodológicos, foram entrevistadas pessoas de trinta e quatro ONGs da ABONG. Por motivos financeiros e de tempo, a maior parte das organizações pesquisadas

⁷ As regras de filiação são: 1) as ONGs devem ser autônomas frente ao Estado, às igrejas, aos partidos políticos e aos movimentos sociais; 2) manter compromisso com a constituição de uma sociedade democrática, incluindo o respeito à diversidade e ao pluralismo; 3) ter um caráter público em relação aos seus objetivos e ação; 4) possuir personalidade jurídica própria como sociedade sem fins lucrativos; 5) ter ao menos dois anos de experiência comprovada.

se encontram no estado de São Paulo. O estado de São Paulo, depois do estado do Rio de Janeiro, concentra a maior parte das ONGs do país, como aponta a tabela 2; em terceiro lugar está o estado de Pernambuco. Durante a pesquisa, tomou-se conhecimento de algumas particularidades das ONGs paulistas, entre elas, a mais significativa para os contornos da pesquisa, é o fato de aqui se encontrarem muitas organizações com graves problemas financeiros e que até tiveram que encerrar suas atividades. O que poderia ser uma desvantagem – retratar privilegiadamente na pesquisa organizações com graves problemas de manutenção das suas atividades – tornou-se objeto de análise desse estudo; porque refletir sobre a crise financeira de algumas ONGs permitiu perceber quais organizações permaneciam, quais enfrentavam maiores dificuldades, o que foi uma forma de entender que a visibilidade atingida pelas ONGs não era igual para toda e qualquer organização, mas havia perfis mais ou menos definidos das que ganhariam projeção e, portanto, conseguiriam obter recursos para a sua manutenção.

Tabela 2 – Região de Origem das ONGs filiadas à ABONG (%)

Norte	Sul	Centro-Oeste	Nordeste	Sudeste	Total
7	8	8	34	43	100

Fonte: ONGs Um Perfil: Cadastro das Associadas à ABONG (1998)

Tabela 2.1 – Estado de Origem das ONGs (%)

Pernambuco	São Paulo	Rio de Janeiro	Total Parcial
14	19	21	54

Fonte: ONGs Um Perfil: Cadastro das Associadas à ABONG (1998)

Buscando perceber as identidades relacionais das ONGs com o seu entorno, elaboramos, então, um roteiro que enfatizou as interfaces das organizações com: a) os movimentos sociais, pois esta relação esteve presente na história de muitas destas ONGs e hoje está referida a questões como a qualificação técnica exigida pelos novos papéis no interior da institucionalidade democrática e a alegada substituição dos movimentos sociais pelas ONGs; b) o Estado, na medida em que essas entidades estão, por um lado, cada vez mais envolvidas na formulação de políticas públicas e, por outro lado, são vistas como

assumindo as responsabilidades sociais que o Estado passa a abandonar na vigência do modelo neoliberal; c) as agências financiadoras internacionais, que possibilitam e condicionam a própria existência das ONGs.

Fizemos também pesquisa com materiais (boletins, relatórios, revistas, textos) produzidos pelas ONGs e pesquisa nos arquivos da ABONG, além de acompanhar reuniões, seminários e a atividades concretas realizadas por ONGs e pela ABONG. Foram entrevistados ainda membros de governo que possuem vínculos com ONGs, além, como já foi dito, de membros de entidades empresariais. Dois grupos mereceriam entrevistas e um estudo mais aprofundado, quais sejam, a cooperação internacional e movimentos sociais que se relacionam com as ONGs, mas não se consideram ou não estão estruturados como uma ONG. Trataremos de preencher esta lacuna – de uma forma não totalmente satisfatória, vale dizer - através de fontes secundárias, tais como pesquisas, artigos e dissertações de outros autores.

* * *

Considerando as trajetórias diferenciadas das ONGs, esta dissertação faz uma análise dessas organizações através de dois movimentos. O primeiro movimento aponta dois processos que atingem de alguma maneira as organizações brasileiras. Ambos os processos redefinem as relações entre Estado e sociedade no Brasil e os papéis que se espera de cada um. Eles serão discutidos nos capítulos 1 e 2. No primeiro capítulo, será discutido o processo de transição democrática, que implicou, pela primeira vez em nossa história, a possibilidade de criação de formas independentes e autônomas de organização da sociedade civil em relação ao Estado. O segundo capítulo discute um processo que acontece com mais força na década de 90, mas que se inicia na década de 80: é o processo de ajuste estrutural, que também redefine os papéis de Estado e sociedade, mas em termos totalmente diferentes, com vistas a transferir responsabilidades do Estado para a sociedade e inserir as ONGs no projeto de colaboração em políticas compensatórias.

O segundo movimento da dissertação é mostrar qual o impacto desses dois processos sobre as organizações e como elas se posicionam frente ao contexto de

mudanças no qual se encontram inseridas. Se as trajetórias de cada uma delas são diferentes, a capacidade de reação ou de acomodação também são muito diferenciadas.

As reações a estes processos serão discutidas nos capítulos 3, 4 e 5, quando serão abordadas as interfaces das ONGs com três setores fundamentais: a chamada cooperação internacional, os movimentos sociais e o Estado.

No capítulo 3, serão analisadas as mudanças na relação das ONGs brasileiras com a chamada cooperação internacional, procurando destacar que as agências internacionais têm várias origens e formas de atuação, mas todas passaram a exigir mais eficiência e indicadores de resultados dos projetos que financiam.

No capítulo 4, será discutida a questão do vínculo das ONGs com movimentos sociais, com ênfase nas diferenças, rupturas e continuidades das relações entre as ONG e os movimentos aos quais elas estariam presumivelmente vinculadas.

Finalmente, no capítulo 5, serão exploradas as relações entre ONGs e órgãos governamentais. Com esta análise pretende-se apontar quais espaços as ONGs têm ocupado junto ao Estado ou em confronto com ele, discutindo o duplo movimento da sociedade em direção ao Estado e vice-versa.

CAPÍTULO 1
PROCESSO DE DEMOCRATIZAÇÃO:
Redefinição dos papéis da sociedade e do Estado

Este capítulo destaca qual o papel que parte do setor das Organizações Não-Governamentais teve no processo brasileiro de democratização, assinalando os rumos que este processo tomou e qual o impacto dele sobre o conjunto das ONGs, enfocando como as relações estabelecidas entre elas, os setores estatais e outros setores, como movimentos sociais, se modificam com este processo.

Há mais de uma década, o debate sobre a democratização tem sido alvo de profundas discussões teóricas no interior das ciências sociais, especialmente com os processos de transição política na América Latina e no Leste Europeu. Este debate certamente não surgiu ao acaso, desvinculado de um debate mais amplo. Muito pelo contrário, ele está presente também em outros cenários: nos discursos de partidos, de governos das mais diferentes posições políticas, dos movimentos sociais, dos meios de comunicação.

Ao menos três ênfases explicativas sobre os rumos deste processo estão presentes no cenário brasileiro.

Primeiro, há uma ênfase na transformação das instituições políticas, na consolidação das regras formais da democracia: disputa partidária, representatividade dos políticos eleitos, eleições, voto etc. Sob essa ótica, O'Donnell (1993), por exemplo, aponta como as novas democracias - do Brasil, Peru e Argentina, especificamente - são democracias hostis aos padrões normais de representação, ao fortalecimento das instituições políticas e à horizontal accountability⁸. O que conduz o autor a dizer que há uma nova forma de democracia nestes países caracterizada por ser frágil e ter grandes chances de resultar novamente em regimes políticos autoritários.

⁸Traduzida como a "obrigatoriedade dos políticos de prestarem contas horizontalmente".

Segundo, há uma ênfase na profunda “crise econômica” existente em nosso país como impedimento básico para a democracia. Weffort (1991: 09), por exemplo, afirma que existe uma contradição, pois “a democracia política cresce mas os caminhos de solução da crise econômica parecem estar fechados”. As dificuldades de desenvolvimento econômico, para este autor, impediriam o aprofundamento da democracia.

Terceiro, há uma ênfase na cultura política. Nesta perspectiva pretende-se observar como os valores democráticos estão presentes na população. Procura-se, por um lado, perceber quais práticas políticas da tradição autoritária brasileira impedem a construção democrática e quais práticas apontam para a “democracia como valor universal” (Coutinho, 1984).

Por outro lado, faz-se uma análise dos movimentos sociais, que emergiram nas décadas de 70 e 80 e se transformaram em importantes experiências para a percepção de como uma cultura democrática foi formada em contraposição às práticas autoritárias do país. Estas organizações teriam experimentado novas práticas sociais, novas formas de sociabilidade (Evers, 1984), fundadas em bases mais igualitárias que teriam conduzido a uma concepção alternativa de democracia.

O presente trabalho está inserido nesta última ênfase analítica. Isso não significa que a crise econômica e a falta de uma institucionalidade política realmente representativa não prejudiquem a democracia. Uma ênfase não anula a outra. Analisar o processo brasileiro de democratização via as mudanças em direção a uma cultura mais democrática, observando se e como os atores buscam essas mudanças, implica em perceber o quanto as dificuldades econômicas e a fragilidade de nossas instituições políticas podem vir a ser profundamente modificadas se novos valores e práticas políticas forem construídos. Este trabalho está inserido numa discussão que procura enfatizar a cultura como o conjunto de idéias, valores, linguagens, práticas etc., que são políticos porque os significados desta cultura são constituídos por processos que, implícita ou explicitamente, procuram redefinir o poder social. Esta forma de pensar a relação entre cultura e política parte da prática dos movimentos sociais das décadas de 70 e 80 na América Latina, que foi considerada uma prática sempre marginal, oposicionista, minoritária, residual, emergente, alternativa, dissidente, e que teve a potencialidade de desencadear processos que devem ser percebidos como processos políticos, visto que esses movimentos procuravam elaborar concepções

alternativas de “mulher, natureza, raça, economia, democracia e cidadania” em relação aos significados dominantes que estas categorias assumiam (Alvarez, Dagnino & Escobar, 1998). Dessa forma, a noção de política aqui empregada é bem ampla pois inclui não apenas as práticas e valores que dizem respeito ao poder político do Estado, mas, especialmente, inclui as formas de sociabilidade que se espraiam em nossa sociedade. Quando os movimentos sociais da América Latina, ao longo das últimas décadas, procuraram se confrontar com noções da cultura dominante, tais como, “direitos, espaços públicos e privados, formas de sociabilidade, ética, igualdade e diferença, e assim por diante” e procuraram resignificá-los, revelou-se um processo de redefinição daquilo que “conta como político” (Alvarez, Dagnino & Escobar, 1998).

Sendo assim, ao procurarmos, a seguir, resgatar as eventuais contribuições das organizações investigadas para o processo de democratização brasileiro, queremos dizer com isso que privilegiamos a percepção de **se** e **como** essas organizações ampliam a própria definição de política, o espaço da política e a relação entre o público e o privado.

1.1 A importância histórica dos movimentos sociais

No Brasil, como bem aponta Telles (1994a), o imaginário igualitário foi construído ao revés: a afirmação das diferenças acabou sempre por repor desigualdades e discriminações. Os padrões de mando-subserviência persistiram através do ‘fetiche da igualdade social’ (Sales, 1994). Esse fetiche caracteriza-se por impedir o aparecimento dos conflitos sociais. Suas mais fortes expressões foram a ‘democracia racial’ de Gilberto Freyre, que abafou as desigualdades sociais, e o ‘homem cordial’ de Sérgio Buarque de Holanda, que analisa criticamente como todas as relações sociais em relações pessoais, de amizade e proximidade. A leitura do texto de Sales (1994) sugere ainda que só com a vinda do trabalhador migrante para a cidade houve a possibilidade do aparecimento de uma outra forma de cidadania. Pois a autora, ao buscar as raízes da desigualdade social em nosso país, encontrou a nossa primeira manifestação de cidadania na “cidadania concedida”,⁹ baseada na

⁹A noção de “cidadania concedida” procura explorar a contradição presente em nossa cultura entre o favor e direito, que estrutura as relações sociais de modo a que elas seja sempre mediadas pelo poder privado, entre o favor e a violência.

cultura política da "dáviva", o que significa que os direitos eram vistos como dádivas dos senhores de engenho e esses estabeleciam relações de mando-subserviência não apenas com os escravos, mas também com os homens livres. Para fugir dessa realidade muitos mudaram para as cidades ou para outras regiões em busca de maior liberdade. Com o passar do tempo, o "sistema de favores" foi sendo substituído pela burocracia estatal dos programas de governo, subsistindo ainda hoje "o compromisso entre o poder público, que pode se traduzir em poder centralizado, e o poder local, que persiste à custa de favores na forma de dádivas" (1994: 34).

Nossa segunda forma de cidadania foi denominada por Santos de "cidadania regulada". Santos (1987) mostra como nos anos 30, no espaço urbano, surge uma concepção de cidadania restritiva, voltada somente para um grupo de pessoas. O Estado brasileiro, promovendo a acumulação capitalista, cria um mecanismo de regulação social que atrela a cidadania ao mercado de trabalho. Só era cidadão quem possuísse carteira de trabalho assinada e estivesse inserido no processo de produção urbano, podendo desfrutar assim dos seus direitos. De uma forma populista, ao mesmo tempo em que há uma certa inclusão e acesso por parte dos trabalhadores a um conjunto de direitos, há também a tutela desses mesmos trabalhadores (Weffort, 1980). Aqui o liberalismo nunca se naturalizou. As idéias de autonomia, direitos e publicidade estiveram presentes no discurso, mas praticamente ausentes das práticas políticas dominantes (Avritzer, 1994).

As desigualdades mascaradas pelo 'fetiche da igualdade social' concederam aos indivíduos de nossa sociedade lugares sociais definidos, não só por causa de desigualdades econômicas, mas também por desigualdades de raça e gênero. "Profundamente enraizado na cultura brasileira e baseado predominantemente em critérios de raça, classe e gênero, esse autoritarismo social se expressa num sistema de classificações que estabelece diferentes categorias de pessoas, dispostas nos seus respectivos lugares da sociedade" (Dagnino, 1994).

A leitura dos textos de Sales e Telles nos instiga a pensar como em uma sociedade tradicionalmente hierarquizada e desigual, aparecem nas cidades, nos anos 70 e 80, lutas populares que procuram reivindicar direitos, onde antes só existiam favores prestados, procuram estabelecer práticas e discursos realmente igualitários, onde antes havia um "encurtamento das distâncias" devido à falta de um espaço público e a conseqüente reposição

das hierarquias do mundo privado em questões que deveriam ser debatidas em espaços públicos. Contra este autoritarismo social, os movimentos sociais tiveram um papel fundamental. Não porque eles tivessem alguma virtude intrínseca. Mas pela capacidade que tiveram de gerar, na sociedade brasileira, a noção de que todos têm ‘direito a ter direitos’ (expressão cunhada por Hannah Arendt).

“De fato, o sucesso dos movimentos sociais deve ser entendido não enquanto o preenchimento dos seus objetivos substantivos ou enquanto a sua auto-perpetuação como movimento, mas como a democratização de valores, normas, instituições e identidades sociais enraizadas, em última instância, na cultura política” (Cohen & Arato, 1994:176).

No caso dos movimentos sociais surgidos nos anos duros de repressão, a grande luta foi contra o autoritarismo do Estado. Mas podemos nos perguntar, mais uma vez, como foi possível em meio a uma tradição de “cidadania concedida” e “cidadania regulada” surgirem movimentos sociais com essas características? Aqui a noção de campo ético-político pode ser de grande valia.

Doimo (1995) aponta como, ao longo dos anos 70 e 80, um ‘campo ético-político’ foi composto por extensas redes sociais, tecidas em torno de instituições como a Igreja Católica, o ecumenismo secular, partidos clandestinos e oficiais, grupos de esquerda, a academia científica e uma grande quantidade de ONGs. Surgiu uma linguagem comum que valorizava as relações cotidianas, promovia articulações entre os movimentos, induzia os indivíduos a se sentirem sujeitos de suas próprias ações e a duvidarem dos formatos convencionais de representação política.

Podemos utilizar também outra expressão para dar conta deste fenômeno: ‘teias’ (‘webs’) para exprimir a complexidade das múltiplas implicações e laços entre todos os envolvidos. Os discursos e dinâmicas da maioria das “novas” organizações de movimentos populares brasileiros - incluindo movimentos populares, grupos feministas, raciais, étnicos e ecológicos - estariam formados, portanto, por redes/teias de comunicação inter pessoais e inter organizacionais. Eles seriam sustentados por líderes, assessores e articuladores (Alvarez e Dagnino, 1995).

Esses articuladores e assessores ajudaram a estabelecer conexões entre líderes locais, facilitaram contatos com a burocracia e, algumas vezes, configuraram redes

políticas comunicativas, criando ONGs especializadas em promover "assistência aos movimentos populares".

As ONGs de "assistência aos movimentos populares" colaboraram com os recursos cruciais de mobilização (xerox, fax, telefone etc.), sustentando, rearticulando e reparando algumas redes constitutivas dos movimentos populares. "E porque as redes de ONGs são elas mesmas o produto de intersecções múltiplas da academia, partidos políticos, mídia, Igreja, setores de ONGs internacionais, o alcance destas redes pode ser totalmente extensivo" (Alvarez, 1994: 16).

Por meio das redes que se formaram foi possível a "integração em meio a diversidades" das experiências movimentalistas (Scherer-Warren, 1993). Todos os fios que ligaram os movimentos nesta rede (ou teia, se preferirmos), através do trabalho da Igreja (tanto "institucional" quanto "popular"), das ONGs e assessores-articuladores provenientes de diferentes origens possibilitaram discursos e práticas comuns que nos autorizam a dizer que uma nova cultura política, mais democrática, formou-se a partir desses cruzamentos/intersecções.

1. 2 Relações dos movimentos sociais com a institucionalidade política

Durante todo o período de ditadura militar no Brasil, de 1964 a 1985, os grupos de oposição ao regime tiveram uma atuação que foi caracterizada de forma genérica como uma "atuação contra o Estado". Não poderia ser diferente. Os distintos movimentos sociais que floresceram ou se desenvolveram nesta época - entre eles, os movimentos de direitos humanos, sindicais, estudantis, de bairro, de saúde, moradia etc. - não tinham quase "espaço" para atuarem como parte do (ou junto ao) poder público estatal (Dagnino et al., 1998).

Este quadro foi se transformando, em parte, com a "lenta e gradual abertura política", promovida pelos próprios militares no poder. E, paralelamente, esses movimentos sociais (e seus simpatizantes) buscaram a construção de um projeto alternativo de democracia para o Brasil, que pode ser compreendido como o "lado escondido" do processo de democratização (Alvarez, 1994). Uma das facetas deste projeto foi o estabelecimento de ligações entre os movimentos e a arena da política institucional

formal,¹⁰ permitindo que demandas e discursos fossem transformados em itens programáticos nas plataformas de partidos e, ocasionalmente, em políticas públicas. O vínculo com o Partido dos Trabalhadores (PT), que propôs representar os grupos e classes subalternos, e incorporou ao seu projeto discursos dos movimentos populares, ou ainda a formação de conselhos populares nas administrações municipais do PT são exemplos destas novas ligações.

Vale registrar que antes do PT algumas experiências de gestões participativas já vinham se desenvolvendo no país. O caso pioneiro, e também o que ganhou maior visibilidade, foi o de Lages, cidade localizada no estado de Santa Catarina, entre os anos de 1976 e 1982. Em Lages foi desenvolvida a experiência de hortas comunitárias e de mutirões. Entre 1983 e 1986, o governo de Franco Montoro, no estado de São Paulo, também implementou, entre várias experiências participativas, mutirões para a construção de casas populares e hortas comunitárias.

Além disso, esses movimentos colaboraram para tentar democratizar e expandir esferas públicas oficiais, especialmente depois de 1985. Seja através da tentativa de eleger representantes nas eleições de 1986, que tivessem vínculos com os movimentos populares, seja através dos vários grupos de pressão, formados por ocasião da Constituinte (“lobbies populares”), a fim de que emendas populares fossem aprovadas. O resultado desses esforços para expandir a participação e a representação resultaram em algumas conquistas significativas como, por exemplo, a permissão de que níveis de democracia direta fossem constituídos no sistema político brasileiro (como o *referendum* popular e a iniciativa popular de lei).

Se no período anterior à abertura todos os que se posicionavam contra aquele Estado autoritário estavam unidos, a Constituinte (de 86 até 88) foi o momento no qual as diferenças entre os setores se acirraram. Entraram em cena e em disputa diferentes perspectivas em relação ao tipo de Estado, ao tipo de desenvolvimento, enfim, ao tipo de democracia que deveria ser construída no país.

Tornavam-se evidentes os vários projetos de democracia para o Brasil. Projetos estes que, ao construírem como denominador comum a contraposição a um Estado

¹⁰ Outra faceta deste projeto, tão importante quanto a primeira, diz respeito à luta desses movimentos - cada um a seu modo - para transformar as relações sociais desiguais e discriminatórias, procurando generalizar na sociedade brasileira ‘a consciência do direito a ter direitos’.

restritivo, autoritário e intervencionista, expressavam diferentes compreensões de qual deveria ser a sua nova forma, bem como sua relação com a sociedade.

O período Constituinte tornou-se, então, um importante espaço de discussão e de busca de uma nova reorientação do Estado e da sua relação com a sociedade civil. Os atores que desencadearam as lutas sociais do período anterior buscavam romper com o autoritarismo do Estado e o acesso privilegiado das classes dominantes a ele. Aqui, ganhava força a noção de que era necessário democratizar os espaços de decisão já existentes e criar novos espaços onde a sociedade civil pudesse ter maior participação, principalmente aqueles segmentos dela que sempre foram marginalizados nos processos de tomada de decisão.

Em 1987, a pressão destes setores fez com que fosse aberta a possibilidade de que a sociedade pudesse apresentar propostas de emendas à Constituição, que foram chamadas de iniciativa popular. Aberta esta possibilidade, várias articulações foram feitas no sentido de garantir na Constituição a criação de novos direitos.

Foram apresentadas 122 emendas populares, totalizando 12.259.974 assinaturas recolhidas por todo o país, pois cada emenda precisava ser subscrita por no mínimo 30.000 assinaturas para ser apresentada ao Congresso. 37% destas assinaturas foram recolhidas por entidades religiosas, que apresentaram 21 emendas. Os sindicatos recolheram 11% deste total e apresentaram 22 emendas. Os movimentos sociais recolheram 3% destas assinaturas, apresentando 14 emendas. Finalmente, as associações profissionais apresentaram 29 emendas e recolheram 11% do total de assinaturas (Pinto, 1994).

Como resultado, a Constituição de 1988 trouxe uma concepção universalista dos direitos sociais (Telles, 1998). Além disto, foram inscritos na Constituição importantes mecanismos de participação social: plebiscito e referendo popular, audiência pública, tribuna popular e a determinação de criação de conselhos responsáveis para traçar as diretrizes de diferentes políticas públicas com a participação da sociedade nos diferentes níveis federativos (Federal, Estadual e Municipal), bem como para fiscalizar a execução destas políticas (Paoli e Telles, 1997).

Para os próprios participantes do processo da Constituinte o saldo mais positivo talvez tenha sido a apreensão de “uma rica pedagogia”(Michiles, 1989), pois esse processo possibilitou que os setores mobilizados da população compreendessem melhor as lutas, as

correlações de força, as fragilidades e virtudes de seus próprios projetos, os mecanismos institucionais que impedem uma relação mais próxima entre representantes e representados, além de tornar mais evidentes as formas de pressionar, entrar em conflito ou em entendimento.

Como resultado, a Constituição de 88 representa um avanço inegável no que diz respeito à política social no Brasil. Através dela há um adensamento do caráter redistributivista das políticas sociais, assim como maior responsabilidade pública na regulação, produção e operação. Com a Constituição de 88, há ampliação e extensão dos direitos sociais, a concepção de seguridade social passa a ser vista como forma mais abrangente de proteção social; há um afrouxamento do vínculo contributivo; há universalização do acesso e expansão da cobertura; recuperação e redefinição de patamares mínimos dos valores dos benefícios sociais; e maior comprometimento do Estado, projetando grandes provisões estatais para bens e serviços sociais (Draibe, 1998).

Além disso, é a partir da Constituição que se generalizam os Conselhos de Políticas Públicas Setoriais, como modelo de expressão, articulação de interesses e de processamento das demandas.¹¹ Com isso, pretende-se a descentralização e a ampliação dos graus de participação social nos desenhos dos programas sociais. Já existiam outras formas de conselho anteriormente, mas tal como foram estruturados desde as esferas locais até a esfera federal e com a função de alterar o conjunto das políticas sociais, este é um arranjo inovador.

Na prática, segundo Carvalho, os conselhos “são instâncias de formação política que gozam de um alto conceito de respeitabilidade enquanto espaços transparentes e comprometidos com o interesse público, espaços que tornam a política mais pública, pelo menos aqueles [conselhos] em que há participação de grupos sociais organizados e democráticos” (1998: 19-20).

Desta história de árduas conquistas, com muitos tropeços, surge uma nova concepção de cidadania. “Essa concepção não se limita portanto a conquistas legais ou ao acesso a direitos previamente definidos, ou à implementação efetiva de direitos abstratos e

¹¹ Os Conselhos Gestores de Políticas Públicas são instâncias concebidas para influir nas políticas públicas, visando a descentralização. Essas instâncias devem ser paritárias, entre a sociedade civil e o poder executivo. Possuem caráter deliberativo, mas não anulam o monopólio do Estado na promoção do Direito. Não são instâncias executivas, visam controlar as políticas sociais.

formais e inclui fortemente a invenção e a criação de novos direitos, que emergem de lutas específicas e da sua prática concreta" (Dagnino, 1994: 108).

Como resultado, temos um tipo de aprofundamento da democracia proposta por esses setores emergentes que podemos caracterizar por ser inovadora em dois sentidos: a. eles criam novas formas de sociabilidade e lutam contra uma "democracia" machista, racista e elitista, ou seja, novas práticas culturais são vividas e experimentadas; b. eles aprofundam a "democracia institucional", exigindo que as instituições formais da democracia como partidos, eleições etc. sejam respeitadas, além de procurarem construir e participar de novos canais de interlocução com o Estado.

O que parece mais interessante ao observamos a história dos movimentos sociais brasileiros é a possibilidade de pensar que as relações com essa institucionalidade política têm um sentido mais "positivo" do que foi atribuído pelos analistas anteriormente.

Um trabalho como o de Evers (1984), fundamental para percebermos como esses movimentos criam uma nova cultura (ou uma "contra-cultura micrológica", nas palavras do autor)¹², é marcado também por uma visão catastrófica do que significa o contato dos movimentos sociais com o poder formal. Quando este autor mostra quais as relações desses movimentos com as "estruturas políticas estabelecidas", como partidos por exemplo, ele localiza o engajamento nessas estruturas como um início de "decadência", como um "porção retrógrada", mas "necessária" desses movimentos. Segundo Evers, "o aumento potencial de acordo com o critério de poder paga o preço da diminuição, a longo prazo, do potencial sócio-cultural (...) quase que invariavelmente, mais poder significa menos identidade, mais alienação" (1984: 22).

Já outros estudiosos dos movimentos sociais compreendem a ênfase na autonomia por parte desses movimentos como uma recusa à participação nas instituições formais de participação política. Haveria ambigüidades entre um discurso da autonomia, da democracia direta e, ao mesmo tempo, reivindicações face ao Estado (Doimo, 1995).

Como foi dito acima, os movimentos sociais não estavam buscando a "consolidação" democrática do regime político formal. Mais do que isto, eles seriam os protagonistas da

¹²"Criando espaços de relações mais solidárias, de consciência menos dirigida pelo mercado, de manifestações culturais menos alienadas ou de valores e crenças básicas diferentes, estes movimentos representam uma constante dose de elemento estranho dentro do corpo social do capitalismo periférico". (Evers, 1984: 15).

“invenção radical desta democracia” (Paoli, 1995). A análise desta autora sobre o movimento feminista e de mulheres, que consideramos poder ser estendida a outros movimentos, mostra como há a tentativa de superação do dilema “autonomia X institucionalização política” pois contribuem para a construção de uma democracia mais participativa, criando um espaço público e civil constantemente negociado (Paoli, 1995: 39). É a briga por autonomia que distingue a atuação de organizações da sociedade civil em relação às experiências de tutela e autoritarismo experimentadas por movimentos sociais anteriores. Autonomia não implicava, portanto, recusar a política, mas recusar a subordinação e tutela do Estado.

Em uma pesquisa realizada em 1993, entrevistados de diversos movimentos sociais indicaram que não só reconheciam como valorizavam e exigiam uma democratização da política institucional (Dagnino et al., 1998). Por outro lado, eles atribuíam um alto grau de importância à democratização das relações no interior dos movimentos e ao conjunto das relações sociais. Ao serem perguntados sobre o que é mais importante para se dizer que um país é democrático, o tratamento igual entre todos os cidadãos foi privilegiado pelos movimentos sociais (cerca de 65% dos entrevistados) em relação a alternativas como a existência de partidos políticos, a participação em sindicatos ou associações, a liberdade de expressão e alimentação e moradia para todos. Pode-se dizer que, para os que participam dos movimentos sociais, o funcionamento da democracia representativa não é suficiente para afirmar que um país seja verdadeiramente democrático. Nesse sentido, os movimentos sociais atuam, ao mesmo tempo exigindo a “democracia institucional tradicional” e criticando-a, pelo seu funcionamento precário e insatisfatório e como única forma de democratização do país.

Os Conselhos de Políticas Setoriais são uma das outras formas pelas quais a sociedade passa a se relacionar com o Estado. Não mais sob um regime autoritário, as relações entre o Estado e os distintos atores sociais passam por transformações. Trata-se agora tanto de pressionar o Estado para abrir canais de participação, como também de que os mais distintos setores ocupem canais de negociação abertos por governos. A questão da autonomia face ao Estado apresenta-se em tons mais carregados: “como atuar de forma independente, negociando com governos e poderes na direção de uma democracia real” (Paoli, 1995: 46).

Abre-se a possibilidade, portanto, para a constituição de espaços públicos. Estes espaços são constituídos pelas diversas experiências de interface entre sociedade civil e Estado que permitem uma democratização das decisões tomadas pelo poder público através da participação efetiva dos atores sociais. Há também espaços públicos constituídos pelas diferentes formas de organização, articulação e expressão políticas existentes no interior da própria sociedade.

Além dos Conselhos de Políticas Setoriais já citados como espaço de interface entre Estado e sociedade civil, há também gestões públicas mais democráticas e participativas. Elas se caracterizam por desenvolver diferentes experiências que permitem uma participação mais efetiva da sociedade civil no processo de formulação e implementação de políticas públicas, bem como o exercício de um controle mais direto por parte dos setores sociais sobre o poder público.

Essas experiências aconteceram principalmente com as eleições de 1988, na maioria dos casos, com candidatos do Partido dos Trabalhadores, mas que também fizeram coligações com os partidos de esquerda tradicionalmente aliados, como o Partido Comunista Brasileiro, o Partido Comunista do Brasil e o Partido Socialista Brasileiro. Em várias administrações pelo país, como Diadema, São Paulo e Porto Alegre, ampliou-se o espectro de atores a decidir sobre as questões coletivas, tornando assim as ações públicas mais transparentes e passíveis de controle por parte dos cidadãos.

Destacam-se orçamentos participativos, parcerias mais ou menos bem sucedidas entre órgãos governamentais e setores da sociedade civil. São nesses espaços concretos que os movimentos sociais estão (Carvalho, 1997). Baierle (1992), em seu trabalho sobre o orçamento participativo em Porto Alegre, descreve: "Existe um novo princípio ético-político presidindo a ação de parte significativa dos movimentos populares urbanos de Porto Alegre. O que está nos seus fundamentos, marcando a emergência de um novo cidadão, é uma nova relação entre o público e o privado, que se constrói contra a corrente da modernização capitalista do país: espoliação, massificação, exclusão da vida social e da esfera pública" (pp. 378-9).

Ganham relevância, neste contexto, os Orçamentos Participativos, constituídos por espaços em que os diferentes interesses presentes na sociedade dividem com as esferas executiva e legislativa o poder de definir o destino dos recursos públicos.. O que as

experiências de Orçamento Participativo mostram é uma espécie de “explosão do paradigma estatal” (Baierle, 1992). Há a tentativa de estabelecimento de uma nova relação com o Estado, via participação política: “Mais do que a ocupação do poder, o que o novo cidadão questiona, radicalmente, é o modo do seu exercício” (Baierle, 1992: 380).

Destacam-se ainda, ao longo dos anos 90, diversos tipos de “parcerias” entre Estado e sociedade civil para formular e implementar políticas sociais. Pretende-se que essas “parcerias” sejam baseadas, fundamentalmente, na partilha do poder e da responsabilidade entre o Estado e grupos sociais para que, juntos, possam atuar de forma mais efetiva e com maior sucesso nos vários problemas que afligem o país. Este termo é alvo de muitas controvérsias entre as ONGs, que serão exploradas ao longo deste trabalho. O importante a ser destacado aqui é a abertura de espaços a fim de que políticas públicas sejam realizadas de forma conjunta entre movimentos sociais e administrações públicas. O MOVA-SP (Movimento de Alfabetização de Jovens e Adultos da Cidade de São Paulo) é um exemplo de política pública feita através da “parceria” entre a prefeitura de São Paulo (gestão Luiza Erundina, de 1989-1992) e diversos movimentos populares e entidades sociais da cidade para atuarem contra o analfabetismo. A proposta pedagógica foi resultado de uma elaboração conjunta da prefeitura e dos movimentos populares; os movimentos populares estruturavam as salas de aulas e alfabetizavam a população e a prefeitura repassava uma verba para a sustentação financeira do trabalho. Esta experiência mostrou que o envolvimento da sociedade civil na implementação de uma política pública pode trazer um resultado qualitativa e quantitativamente melhor do que a ação estatal isolada. Além disso, sinalizou a possibilidade do Estado se abrir para que a formulação das políticas fosse feita de forma mais democrática, envolvendo outros atores sociais e, por isso mesmo, resultando num compromisso maior entre os envolvidos (Silva, 1998).

O que podemos concluir a partir de todas essas experiências é que, como destacou Ottmann (1995: 188), ao contrário de análises que apontavam a morte dos movimentos sociais, “eles estão vivos e constituem um elemento importante na conformação de processos democráticos no Brasil”.

Ao invés de um refluxo, há indícios de que a sociedade civil brasileira tem passado por um aumento e diversificação de experiências associativas. A pesquisa de Santos (1993), nas cidades de São Paulo e Rio de Janeiro, mostra como a diversificação de

associações civis e o aumento da velocidade dessa diversificação foram se desenvolvendo ao longo das décadas de 70 e 80, assim como o crescimento do número de organizações não-governamentais e de entidades de filantropia empresarial confirmam esta tendência na década de 90. Há mais redes sendo formadas, com um número crescente e diferenciado de atores da sociedade civil, cujas capilaridades atingem setores antes muito distantes. Se entendemos os movimentos sociais como “aquela parte da realidade social na qual as relações sociais ainda não estão cristalizadas em estruturas sociais, onde a ação é a portadora imediata da tessitura relacional da sociedade e do seu sentido” (Melucci, 1994: 189-190), os vários atores que compõem este campo acabam por afetar instituições políticas e atores tradicionais, tais como sindicatos, partidos, órgãos e funcionários de governo e grupos de pressão. Direta ou indiretamente, eles podem influenciar novos modelos de organização dos serviços públicos, do sistema educacional etc., além de transformar relações sociais que pareciam imutáveis.

Torna-se mais próxima a possibilidade dos movimentos sociais exercerem seu potencial reflexivo junto ao Estado e ao mercado (Cohen & Arato, 1994), procurando não apenas se defender contra os ataques do mercado e do Estado, mas ser um instrumento mais ofensivo, de mudança e transformação destas duas instâncias.

A questão que surge é como ocupar esses novos canais de interface de forma qualificada. Muitos movimentos se perguntam até se ocupar esses canais vale a pena. Afinal, há problemas na relação com o Estado que permanecem, tais como as relações clientelismo, de tutela, o risco de ser cooptado e relações extremamente desiguais entre o Estado e a sociedade em geral. Esta discussão atinge as ONGs de forma contundente. Por um lado, porque elas são capazes de ocupar vários desses espaços e passam por um momento de procurar se definir “como atores com voz própria”, ou “deixar a síndrome de clandestinidade”. Por outro lado, os movimentos se sentem enfraquecidos, com dificuldades de manter o mesmo padrão mobilizacional dos anos 70 e 80.

Participar ou não desses espaços de interface com o Estado passa a ser uma questão fundamental tanto para os movimentos quanto para as ONGs.

1.3 As Interfaces das ONGs com o Estado

Há várias formas pelas quais as ONGs se posicionam face ao Estado. Segundo Scherer-Warren (1995) há quatro matrizes discursivas que perpassam as ONGs: Neomarxista, Teologia da Libertação, Neoanarquista e Articulista. Duas críticas iniciais podem ser feitas à caracterização das ONGs elaborada pela autora. Primeiro, pode-se dizer que a definição de ONG de que ela parte está muito vinculada a um tipo de ONG que é aquela descrita nos trabalhos de Landim (1993) e Koga (1995), ou seja, ONGs que foram, ao iniciarem suas atividades, centros de assessoria a movimentos populares. Afirma Scherer-Warren:

“pode-se definir as ONGs como organizações formais, privadas, porém com fins públicos, sem fins lucrativos, autogovernadas e com participação de **parte de seus membros como voluntários**, objetivando realizar mediações de caráter educacional, político, assessoria técnica, prestação de serviços e apoio material e logístico para populações-alvo específicas ou para segmentos da sociedade civil, tendo em vista **expandir o poder de participação destas** com objetivo último de **desencadear transformações sociais** ao nível micro (do cotidiano e/ou local) ou ao nível macro (sistêmico e/ou global)” (1995: 165, grifos nossos).

Esta é uma definição que caberia perfeitamente às ONGs estudadas no já mencionado trabalho de Landim sobre os centros de educação popular que progressivamente passaram a se profissionalizar, mas não dá conta necessariamente de todo o campo. Como veremos, há organizações totalmente profissionalizadas, sem nenhum trabalho voluntário. Além disso, o objetivo de expansão do poder de participação de segmentos da população não parece ser comum a todas elas, e frequentemente não tem a mesma intensidade e significado.

O segundo problema, a nosso ver, reside no fato da autora deixar de fazer uma discussão sobre a abertura política e o que isso significou para as ONGs e demais atores da sociedade civil. Se consideramos esta questão relevante, não é possível afirmar que os atores “conscientemente” optam pelo não privilégio de estratégias institucionais, como a autora faz ao caracterizar as matrizes Teologia da Libertação e Neoanarquista, e ao afirmar que as ONGs destas matrizes se recusam a atuar junto aos canais institucionais formais da política. Falar em termos de opção deste “não privilégio da política institucional” só é

possível hoje, porque efetivamente delinea-se a possibilidade de participação em canais de interface com o Estado. Por isso, teríamos que entender em que termos o não privilégio da participação em canais institucionais da política efetivamente acontece. Num regime político fechado, não parece que haja possibilidade de escolha entre participar ou não desses canais. Somente com a abertura política e a abertura de canais efetivos de participação é que se torna possível dizer que há uma estratégia intencional por parte das organizações de não se aproximarem desses canais institucionais. Como será apontado na análise das entrevistas, existe nos dias de hoje esta recusa de algumas organizações em participar de qualquer forma de política institucional, reafirmando seu caráter essencialmente de apoio aos movimentos ou privilegiando o incentivo à mobilização da sociedade civil.

Três das matrizes apontadas por Scherer-Warren ainda estão presentes no horizonte das ONGs, mesmo que de forma residual. Elas foram formuladas nas décadas de 60 e 70 e sofreram grandes abalos, especialmente no final dos anos 80, início dos anos 90.

A matriz Neomarxista estaria presente nos primórdios dos centros populares. As características principais desta matriz seriam: 1. pensar a transformação enquanto baseada no processo de luta de classes e na tomada do poder de Estado; 2. a fim de que este objetivo fosse alcançado, as ONGs seriam facilitadoras desta trajetória. Elas fariam o trabalho de educação popular, formando a consciência de classe. A autora afirma que, no caso das organizações populares, discutiu-se muito se a transformação seria conduzida pela Central Única dos Trabalhadores (CUT) ou pela Central de Movimentos Populares (CMP).

Podemos dizer que a transformação aqui é pensada, nos termos marxistas, através da luta de classes. A estratégia para que isso aconteça é a organização da classe trabalhadora em sindicatos e partidos. Concordamos com a autora que antes da democratização, não cabia, nesta matriz, a idéia de que houvesse qualquer relação das ONGs com o Estado. Pensava-se em tomada do Estado pela classe trabalhadora. Contudo, com a democratização e a conquista de algumas prefeituras e governos por partidos de esquerda, as ONGs neomarxistas consideram esta tomada de poder como uma tomada de poder pelas classes trabalhadoras. Colaboram, portanto, apenas nos governos que consideram fazer parte do campo “democrático-popular”:

*“As prefeituras que a gente têm relação são essas do campo popular, foram essas que foram conquistadas pelo movimento (sindical e urbano)”.*¹³

É interessante observar como há a idéia de que são os movimentos sociais que tomam o poder nas prefeituras e não o partido, muito menos a ONG. Parece estar sendo difundido aqui o protagonismo dos movimentos sociais. Provavelmente, para esta organização, a chamada “síndrome de clandestinidade” (expressão utilizada por vários entrevistados para falar da resistência que muitas ONGs têm em se assumir como atores sociais) ainda não foi superada.

A matriz Teologia da Libertação é a junção do paradigma marxista com a matriz cristã. As ONGs que fazem parte desta matriz valorizam o saber popular, a pedagogia do “ver, julgar e agir”, a prática de apenas coordenar ou estimular grupos. A transformação, diferente da matriz marxista, passa pela ética e pela transformação cristã dos indivíduos. Outra diferença em relação à matriz marxista é que o caráter de direção dos movimentos está ausente. Não há necessidade de um partido que dirija as experiências dos movimentos sociais. Para Scherer-Warren, assim como na matriz Neoanarquista, estas ONGs da matriz da Teologia da Libertação não privilegiam estratégias político-institucionais.

A crítica que podemos fazer a esta caracterização da autora é que, de novo, no período anterior à Abertura é difícil dizer que estas organizações não privilegiassem estratégias político-institucionais, pois essa alternativa nem se colocava. Havia poucas possibilidades de que uma experiência de interface com o Estado pudesse ser bem sucedida. Deve-se considerar a matriz Teologia da Libertação profundamente perpassada pela matriz marxista. A diferença seria uma ênfase maior no “saber popular”: a idéia de que o povo sabe qual é o caminho da transformação e o papel das ONGs é facilitar para que eles “tomem consciência” deste caminho. Diferente da perspectiva de Scherer-Warren, o exemplo a seguir aponta como é possível pensar que, em última instância, essa matriz também privilegia os vínculos com o Estado a fim de que o povo saia da situação de opressão.

Podemos ver combinadas a ênfase na transformação cristã e a idéia de que é preciso dialogar com o setor estatal quando observamos o discurso do Serviço à Mulher

¹³ Entrevistada do CEPIS, São Paulo, novembro de 1997.

Marginalizada (SMM). Esta é uma ONG profundamente vinculada à Pastoral da Mulher Marginalizada. No *folder* dessa organização, constam como seus objetivos: ser “presença solidária” - “procuramos ouvi-las, ajudá-las, acolhê-las, prestando-lhes apoio em suas dificuldades”; ser “presença profética”, denunciando as causas da prostituição; e ser “presença atuante”, combatendo as causas da prostituição. Durante a entrevista, realizada com um participante dessa ONG, a entrevistada afirma: *“crítica ao governo e não participar eu não aceito. Eu acho que você deve participar no sentido de forçar as coisas, dar sugestões, se sentar para discutir. Não tem outro jeito”*. A entrevistada cita a discussão em torno de um projeto de lei que obriga as prostitutas a se submeterem a exames médicos periódicos e no qual a organização está procurando intervir.

A diferença em relação à matriz marxista seria também uma maior aproximação com setores da Igreja, que financiam mais diretamente essas organizações e acabam por influenciar mais de perto os rumos dessas ONGs.

Durante a última década, é preciso levar em conta a volta ao conservadorismo dentro da Igreja Católica e o pouco espaço dado à Teologia da Libertação. Como mostra a fala a seguir, isso afetou até mesmo as ONGs que não tinham vínculos explícitos com a Igreja:

“Tinha uma Teologia da Libertação que alimentava, tinha toda uma orientação da Igreja que vinha nessa perspectiva. E daí tu teve, então, um corte, radicalizou. E Teologia da Libertação já não é muito referência também. Tá na mesma situação que nós, mas também está tentando se recompor. E outra coisa engraçada. Tu veja que a Igreja também perde referência do ponto de vista... Tinha o frei Beto, tinha o Boff. Onde está quem é a referência? Tu não tem mais isso. Tu conseguia fazer as discussões, captar, traduzir isso em texto. Também não tem mais isso. Também está em crise”.¹⁴

O neoconservadorismo fez críticas contundentes à Teologia da Libertação, especialmente em sua concepção de Igreja popular, que teria dividido o interior da Igreja e instrumentalizado a evangelização em ato político libertador ao afirmar seu compromisso social com os pobres (Libânio e Antoniazzi, 1993). Esta visão conviveu conflituosamente com a Teologia da Libertação, pois ambas foram geridas no mesmo momento, no Concílio Vaticano II, momento em que a Igreja Católica procurou tornar-se mais aberta ao “mundo

exterior”, aos não-católicos. O neoconservadorismo acabou por ganhar mais espaço, mesmo porque conseguiu reunir mais fiéis nos últimos anos, com iniciativas como a Renovação Carismática. Sem esta base material e intelectual, que havia sido fundamental para o início de várias organizações (Sader, 1988; Doimo, 1995), os entrevistados parecem se sentir meio “órfãos”, e alguns temem pela própria existência física das organizações, como, por exemplo, o Centro Santo Dias que funciona dentro da Cúria Metropolitana de São Paulo.

A matriz Neoanarquista, segundo Scherer-Warren, pensa os sujeitos como plurais e sob opressões múltiplas. Concebe a transformação como micrológica, cotidiana. Rejeita a política institucional (porque esta seria centralizadora e autoritária). A autora tem em mente grupos ecológicos, feministas e alternativos das décadas de 60 e 70. Atribui ao anarquismo princípios tais como democracia de base, livre organização, auto-gestão, direito à diversidade e respeito à individualidade, identidade local e regional e uma noção de liberdade individual associada à de liberdade coletiva (Scherer-Warren, 1987). Neste caso, ONGs e movimentos se confundiriam e não haveria a noção de estar a serviço de um movimento.

Provavelmente aqui a autora está se aproximando da idéia de que a transformação se daria através de uma “contra-cultura micrológica”, já citada anteriormente (Evers, 1984). Segundo Evers, estas transformações se dariam no cotidiano, nas relações sociais estabelecidas entre os indivíduos.

É possível dizer que, nesse caso, intencionalmente essas organizações rejeitariam o Estado como objeto de transformação. Mas, ao invés de considerarmos que essas mudanças culturais não são políticas, restringindo assim a política apenas ao que é feito para se chegar ao poder do Estado, é preciso interpretar a estratégia das mudanças culturais como uma estratégia política. Parece que os traços dessa matriz neoanarquista são os menos presentes no momento atual. Apenas o Greenpeace, entre as ONGs pesquisadas, parece preservar esse perfil:

“O objetivo do GREENPEACE é mobilizar a opinião pública para determinado problema. Daí o público, para nós, é absolutamente amplo, qualquer um interessado nesta questão. E é essa a diferença, eu acho, do GREENPEACE para algumas

¹⁴ Entrevistada do Camp, São Paulo, 22/10/97.

*outras organizações. Para nós, uma criança, uma dona-de-casa, um profissional liberal pode fazer campanha, pode participar de um trabalho contra um problema sem que ele seja um especialista”(...).*¹⁵

Para o Greenpeace, até a questão financeira precisa ser bem separada de qualquer possível ingerência externa. Essa entidade não recebe dinheiro de empresas, governos, nem partidos políticos. Sobrevive apenas com a contribuição de pessoas físicas. Ela nem se vincula a projetos que sejam financiados por empresas ou por governos. Diz a entrevistada, *“o GREENPEACE tem uma atuação política, mas não partidária”*.

Aqui se apresenta uma questão importante para todos os entrevistados e não apenas para o Greenpeace, qual seja, a questão da autonomia. Como destacou Paoli (1995), será a luta pela autonomia que distinguirá os movimentos sociais do período militar de outras experiências participativas anteriores. Mas essa autonomia, como já foi destacado, não pode ser entendida como uma recusa à política, mas sim uma recusa à subordinação, à tutela do Estado. O Greenpeace também pressiona governos, mas o significativo do depoimento da entrevistada é que ela aponta como não há vínculos com governos, partidos, empresários. Mesmo assim, identifica o trabalho da sua organização como um trabalho político.

Finalmente, para Scherer-Warren, as ONGs vinculadas à matriz Articulista pensam que o aumento da democracia se dá com a organização da sociedade civil, o que implicaria numa descentralização do poder. Ao invés de proporem uma unicidade dos sujeitos políticos, tal como formulada pelo marxismo, pensam na complementaridade das experiências, privilegiando a articulação em redes. Imaginam-se como articuladores entre outros atores da sociedade civil e o Estado, mas sempre preservando a sua autonomia. Esta matriz teria duas tendências, uma mais voltada para a sociedade e outra para o Estado: por um lado, a formação de redes para a resolução de problemas específicos (através de fóruns temáticos, por exemplo); por outro lado, o estímulo à implementação de políticas públicas, visando a ampliação da cidadania e a democratização local e regional.

Esta matriz de Scherer-Warren acaba por unir duas tendências que não estão necessariamente juntas em todas as ONGs. Isso acontece porque, por um lado, a autora reserva para esta matriz todas as “novidades” que as ONGs têm apresentado no período

¹⁵ Entrevistada do Greenpeace, 19/08/97.

pos-abertura. Suas outras matrizes falam de influências mais antigas sobre as ONGs, as novas influências sobre elas, que no esquema da autora poderiam ser configuradas como matrizes, não são exploradas. Por outro lado, ela descreve duas práticas organizativas que precisam ser separadas para serem melhor compreendidas. Mesmo porque nem sempre essas práticas estão acompanhadas uma da outra. De um lado, há uma prática organizativa mais voltada para as instituições políticas e de outro, uma prática mais voltada para a mobilização social, como trataremos nos próximos itens.

1.4 ONGs ocupando espaços na institucionalidade política

Na vertente mais voltada para as instituições políticas, a estratégia principal de ação é a intervenção em políticas públicas, procurando construir e ocupar os canais abertos à participação da sociedade civil e estabelecer formas de relação com os mais diferenciados órgãos de governo, em todos os níveis (federal, estadual ou municipal). Como estratégia de atuação, privilegiam-se também projetos que tenham caráter demonstrativo, a fim de que o Estado perceba como é possível resolver os problemas da população. Esta vertente enfatiza a consolidação institucional de espaços de intervenção nas políticas públicas. A intenção é modificar as relações entre Estado e sociedade a fim de que haja efetivamente maior partilha de poder.

O caso que trataremos a seguir é exemplar da tentativa de alterar a relação Estado-sociedade: é o processo de implementação da Ouvidoria de Polícia do Estado de São Paulo. Através da atuação do Centro Santo Dias, uma ONG paulista voltada para os direitos humanos e do CONDEPE (Conselho Estadual de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana) do qual esta ONG faz parte, a sociedade civil conquista espaços dentro de órgãos do Estado.

Esta história tem seu início com a criação do CONDEPE, que era uma reivindicação antiga das entidades paulistas de direitos humanos e que é formado na sua quase totalidade por conselheiros da sociedade civil. Com a atuação do Conselho foi criada a Ouvidoria de Polícia do Estado de São Paulo.

A Ouvidoria é uma espécie de *ombudsman* da segurança pública no Estado. Trata-se de um órgão dirigido por um representante da sociedade civil, com total autonomia e

independência, cuja principal função é ser o porta-voz da população em atos irregulares praticados pela Polícia Civil e Polícia Militar. Foi instalada em 20 de novembro de 1995, nas dependências da Secretaria de Segurança Pública de São Paulo. A Lei Complementar nº 826/97, que regulamenta este órgão, foi sancionada pelo governador e aprovada sem nenhum voto contrário pela Assembleia Legislativa de São Paulo.

A Ouvidoria de Polícia não tem qualquer ligação orgânica com a Polícia Civil e a Polícia Militar. Segundo a lei, o Ouvidor será sempre indicado pela sociedade civil. Quem escolhe o nome é o governador, a partir de uma lista triplíce elaborada pelo Conselho Estadual de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana (CONDEPE), órgão no qual a sociedade civil tem 80% dos membros. O mandato é de dois anos, com direito a uma única recondução. As atribuições deste órgão são: ouvir, encaminhar e acompanhar as denúncias, reclamações e representações da população referentes a atos arbitrários, desonestos, indecorosos ou que violem os direitos individuais ou coletivos praticados por autoridades e agentes policiais, civis e militares. Os casos de violação à integridade física (homicídio, tortura e abuso de autoridade) têm tratamento prioritário.

A Ouvidoria de Polícia não tem a atribuição de apurar, investigar. Ela acompanha os casos, contribuindo para garantir agilidade e rigor nas apurações. Mantém sigilo das denúncias, reclamações e sugestões que recebe, garantindo também o sigilo da fonte de informação, assegurando, quando solicitada, a proteção dos denunciante.

Recebe ainda sugestões sobre o funcionamento dos serviços policiais e sugestões de servidores civis e militares sobre o funcionamento dos serviços policiais, bem como denúncias de atos irregulares praticados na execução desses serviços, inclusive por superiores hierárquicos.

A Ouvidoria da Polícia patrocina também uma série de ações propositivas, formulando análises e propostas para o Secretário de Segurança Pública.

A principal contribuição da Ouvidoria nesses anos foi tornar transparente a ação policial. Através da sua atuação a população pôde ter a dimensão de como a violência e a corrupção está institucionalizada. Esta entidade não tem o poder de investigar muito menos de punir os policiais. Ela apenas pode encaminhar a denúncia e acompanhar a sindicância.

De 1996 a 1999, a Ouvidoria realizou 30.431 atendimentos, sendo 50,06% de orientações e informações (15.235 atendimentos) e 49,94% de casos encaminhados

(15.196 atendimentos – somando aqui elogios e sugestões).¹⁶ A tabela a seguir aponta alguns números de denúncias feitas à Ouvidoria que foram encaminhadas.

Tabela 3 - Procedimentos Encaminhados (número de casos)			
Natureza	Polícia Civil	Polícia Militar	Total
Abuso de autoridade	730	1317	2047
Infração disciplinar	928	984	1912
Solicitação de intervenção em ponto de drogas	1525	74	1599
Homicídio por policial	180	683	863
Espancamento/tortura	413	279	692
Tráfico de Drogas com part. Policial	251	126	377
Corrupção	152	52	204

Fonte: Ouvidoria de Polícia do Estado de São Paulo

A Ouvidoria não conseguiu reverter a violência policial ou melhorar os serviços prestados pelas Polícias Civil e Militar à população, mas sua atuação, articulada à atuação do movimento de direitos humanos nacional, contribuiu para tornar a atuação policial alvo de controle social.

Para o Centro Santo Dias de Direitos Humanos, fundado em 1980, que sempre defendeu casos de denúncia contra a violência policial, a Ouvidoria significou uma vitória, pois conseguiram tornar lei e fazer com que o Estado assumisse a atuação que eles já exerciam como entidade civil, pois o Centro foi fundado exatamente para apoiar e encaminhar os casos de violência policial.

Paradoxalmente, o Centro Santo Dias não se torna mais visível quando seus membros vão para a Ouvidoria, ao contrário, até deixa de conseguir recursos, pois segundo a agência financiadora, o Estado estaria cumprindo agora com a sua parte. Com a abertura da Ouvidoria, os membros do Centro passam a atuar mais nesta instância.

Segundo o entrevistado do Centro Santo Dias e da Ouvidoria, esta oportunidade permitiu que eles não precisassem mais suprir a falta de assistência jurídica que os órgãos de Estado não garantiam. Puderam, então, dedicar suas energias para realizar o que planejaram quando formaram o Centro: uma ação mais propositiva, de influir na

¹⁶ Fonte: Ouvidoria de Polícia do Estado de São Paulo (<http://www.ouvidoria-policia.sp.gov.br>).

remodelação da polícia e na política de segurança. Conseguiram, portanto, ampliar seu escopo de atuação, como atesta o fragmento a seguir:

*É isso que eu digo para você que eu acho que é o momento novo. Você não atua mais no quintal do bispo. Agora a cidadania conseguiu [espaço] dentro do governo. 'Nós queremos trabalhar e queremos que o poder público cuide disso, veja meios, veja condições para que esse pessoal que defende [a] sociedade civil tenha condições de trabalhar e defender melhor'. Eu acho que está havendo um pé para dentro [do Estado]*¹⁷

Este momento novo permite que haja maior fiscalização sobre o Estado. Podemos interpretar esta experiência da criação da Ouvidoria como uma das formas pelas quais o processo de democratização afeta as relações entre o Estado e a sociedade organizada. A Ouvidoria não foi um órgão que o governo do Estado não “queria” mais administrar e passou para o controle da sociedade civil. Ela foi criada por causa da atuação de vários grupos junto ao Conselho de Direitos Humanos, com recursos públicos, a fim de que um conjunto de grupos reconhecidos na área de atuação dos direitos humanos pudesse monitorar a atuação das Polícias Civil e Militar. Através da Ouvidoria institucionaliza-se um espaço para que sociedade civil possa atuar junto a governos. Há, em outros termos, uma redefinição do público e do privado.

1. 5 Redefinindo o público e o privado

Herdeiros de um padrão histórico de atuação estatal no setor das políticas sociais e de combate à pobreza, que separa o desenvolvimento econômico do desenvolvimento social e aponta o segundo como uma decorrência necessária do primeiro, temos no Brasil um sistema de proteção social que pode ser caracterizado por: alto grau de centralização, com diretrizes ditadas no nível federal; oneroso, acentuadamente privatizado, com vários serviços prestados pelo setor privado; discriminatório e injusto; com fontes instáveis de financiamento; com programas e políticas opostos uns aos outros, com baixa eficiência, de vida efêmera e impermeável ao controle público (Cohn, 1995: 2-3).

¹⁷ Entrevistado do Centro Santo Dias, São Paulo, fevereiro de 1998.

Mesmo com este legado, a década de 90 assistiu a modificações neste padrão de atuação estatal tanto por iniciativas governamentais quanto da própria sociedade. Algumas dicotomias têm sido questionadas, especialmente aquelas que dizem respeito aos papéis destinados ao Estado, ao mercado e à sociedade. A atuação de ONGs em busca de co-responsabilidade e de maior controle sobre os governos parece visar justamente a superação destas polarizações. Quando o debate se apresenta entre escolher o Estado ou o mercado, a resposta parece ser: o Estado tem um papel central na garantia do acesso aos serviços sociais básicos, dada a desigualdade social; a dicotomia público e privado caminha para a solução de que o público não se restringe ao estatal e que deve haver controle público, por isso, não se trata de substituir o Estado pela sociedade, mas de torná-lo mais permeável (Cohn, 1995: 15).

Estariamos vendo delinear-se uma nova noção de esfera pública, diferente do que tradicionalmente era entendido por público no Brasil. Podemos tentar recuperar a noção de esfera pública tradicional, em intelectuais dos anos 20 e 30, como Oliveira Vianna e Gilberto Freyre, contrapondo-a à noção de esfera privada. Estes autores não foram apenas analistas do Brasil, mas ajudaram a configurar a própria percepção de quem somos e das nossas possibilidades como povo brasileiro.

Oliveira Vianna, em *Populações Meridionais do Brasil*, de 1918, ao fazer uma “caracterização social do nosso povo”, conclui que ele não é uma “massa homogênea”, pois nós tivemos três histórias paralelas: uma no Norte, outra no Centro-Sul e outra no extremo Sul do país. Segundo o autor, três tipos caracterizariam estas histórias: o sertanejo, o matuto e o gaúcho, respectivamente. Propõe-se a estudar o tipo social do matuto por duas razões principais. Primeiro, porque considera que a massa social é dada pelo homem de formação agrícola. E, segundo, porque a gravitação política desde a Independência ocorreu no Centro-Sul do país.

Vianna observou que o domínio rural tinha uma função simplificadora no país. Tudo era resolvido no domínio privado: a economia, as relações de poder, a família. E este domínio privado era a fazenda, o meio rural, pois o comércio era acanhado e as cidades pouco desenvolvidas. Havia uma contradição. Enquanto a tendência européia era ir para as cidades (o que ele denomina “força centrípeta”), na América, a população se dispersava pelo campo, como se houvesse uma “força centrífuga” (1987). O fenômeno apresentado no

Brasil era de uma dispersão da ‘nobreza colonial’ pelo meio rural. O ‘homem do campo’, cujo melhor representante era o ‘fazendeiro’, saiu da solidão rural, após a independência, para dirigir o país.

O problema estava no fato de que esses laços familiares eram muito fortes, constituindo-se uma “anarquia branca”, ou seja não havia uma lei geral, cada domínio tinha a sua lei, feita pelo seu senhor de terras. E os lavradores subordinavam-se a esses senhores, não existindo, assim, luta de classes. Neste sentido, não havia um poder público, que estipulasse regras públicas e que, portanto, estivesse acima destes domínios privados. Quando o fazendeiro, ou o seu filho, vai para a cidade, ele dirige o país a partir da vida no campo.

Gilberto Freyre, com um olhar mais para o Nordeste do que para o Centro-Sul do país e com uma interpretação diferente sobre o Brasil, observa algo semelhante ao que Vianna destacou. Freyre, em *Casa Grande & Senzala*, de 1933, ao invés de uma interpretação sobre a miscigenação das raças como o grande problema do Brasil, tal como Vianna e outros do seu tempo fizeram, atribui os problemas do país a fatores econômicos, tais como, a má alimentação do povo brasileiro, resultado da monocultura que não produzia a variedade de alimentos necessária para a saúde do povo. Numa interpretação culturalista de nossa história, acredita que a originalidade, a contribuição do Brasil ao mundo foi a miscigenação, que na verdade era uma forma de “democratização social”.

A formação social do Brasil teria surgido na casa-grande, completada pela senzala. Elas representariam todo o sistema econômico, social, jurídico. O que leva Freyre a afirmar que a “história social da casa-grande é a história íntima de quase todo brasileiro”. Semelhante a Vianna, Freyre, em *Sobrados e Mucambos*, vai destacar a história da luta contra as cidades, a formação de um sentimento de anti-urbanismo, pois a casa-grande basta a si mesma, está completa.

A interpretação que fica sobre o público e o privado no Brasil é que, de um lado, temos o que era considerado do domínio privado: a família, o rural, os sentimentos particularistas, a fragmentação e, enfim, o apoliticismo. Em contraposição a esta esfera, temos a esfera pública, que pode ser identificada, respectivamente, com o Estado, o urbano, a solidariedade social, a Nação, e, enfim, o espaço da política.

A percepção dos autores de que padrões privados vão dominar e impedir o surgimento do que poderia ser a configuração de um espaço público será confirmada por práticas de coronelismo, mandonismo, filhotismo, clientelismo, presentes em nossa cultura até hoje. Holanda (1978) aponta o predomínio das relações do campo rural sobre a sociedade. O Estado que surgirá desta dominação vai se constituir como uma continuidade da família patriarcal, e não como uma transgressão dela. Sem a separação entre a família e o Estado, o público e o privado, os “homens públicos” não construirão diferentes parâmetros de atuação nas esferas pública e privada.

Contudo, recuperando a discussão feita no primeiro item deste capítulo, deve-se destacar como a atuação dos movimentos sociais nos anos 70 e 80 foi importante para questionar, por um lado, estas divisões tão rígidas entre a esfera pública e a esfera privada e, por outro, a identificação da esfera pública estritamente com o Estado.

Para entender o que é esta nova esfera pública que se formar, vamos recorrer a algumas críticas de Nancy Fraser a Habermas.

Habermas concebe a construção da esfera pública como originada de uma "esfera íntima" onde as "pessoas privadas" elaboraram as experiências de sua subjetividade enquanto seres humanos, permitindo a constituição de autonomias em relação à rígida ordem hierárquica das autoridades medievais (Habermas, 1984). A pequena família burguesa, os salões e os círculos literários, são, segundo o autor, espaços de construção de autonomias, de rompimento com hierarquias. Novas legitimidades, construídas através do debate, dão origem à chamada esfera pública, gerando as pré-condições para uma ação política.

A autora acredita que o conceito de esfera pública de Habermas é útil porque distingue entre os aparatos estatais, os mercados econômicos e as associações democráticas, distinções estas que são essenciais para a teoria democrática. A arena pública é um espaço em que os cidadãos deliberam sobre seus assuntos em comum, portanto, é uma arena de interação discursiva (Fraser, 1993: 2). Conceitualmente, é uma arena distinta do Estado porque, em princípio, ela critica o Estado e também é, conceitualmente, distinta do mercado, porque nela se discute mais do que o que se deve comprar ou vender. Contudo, Fraser considera que Habermas mostra como houve uma mudança estrutural na esfera pública burguesa com a democracia de massas, mas não nos

fornece um modelo alternativo à concepção burguesa que nos sirva para pensar a democracia nos dias de hoje. Esta crítica ao pensamento de Habermas parece totalmente pertinente se considerarmos toda a discussão feita até aqui; e, especialmente, os aspectos do processo de democratização brasileiro.

Consideramos que as três principais críticas de Fraser são as seguintes: primeira, uma teoria crítica deveria tornar visível as formas com que a desigualdade societal interfere na esfera pública existente atrapalhando a interação discursiva. Habermas não faz isto, ele só descreve o modelo ideal de esfera pública. Segunda, que deriva desta primeira, Habermas não analisa outras esferas públicas não-liberais, não-burguesas, que se contrapõem à esfera pública burguesa; ou, como ela denomina, não analisa os “contra-públicos subalternos”, quais sejam, os membros dos grupos sociais subordinados - mulheres, trabalhadores, negros, gays, lésbicas - que inventam e fazem circular contra-discursos em oposição ao público dominante. Terceiro, e esta é uma das críticas mais interessante, Habermas descreve uma esfera pública que distingue muito rigidamente entre sociedade civil (associativa) e o Estado, tornando impossível imaginar formas de auto-administração, coordenação inter-públicos e *accountability* política. Seria preciso formular uma concepção pós-burguesa de esfera pública para dar conta desta realidade de uma dimensão mais interativa entre a sociedade civil (associativa) e o Estado, especialmente se considerarmos o caso brasileiro, no qual múltiplos canais de interação foram abertos. Formou-se, na expressão de Genro (1995), em alguns casos, uma esfera pública “não-estatal”, no sentido de que o Estado brasileiro não controla mais exclusivamente a esfera pública, compartilhando o poder de decisão com a sociedade civil sem abrir mão das suas responsabilidades públicas. Há, no dizer de Paula (1998) uma “reinvenção do Estado”, que implica num controle público sobre o Estado, sem desconstruí-lo. O caso da Ouvidoria, que mencionamos acima, parece exemplar neste sentido.

O papel da sociedade civil neste espaço discursivo, nesta esfera pública, a ser construído paulatinamente, pode ser analisado como uma participação cujas conseqüências não são previsíveis, que é construída e conquistada a longo prazo e que, fundamentalmente se constitui através de um aprendizado tanto por parte dos atores do Estado quanto da própria sociedade civil. Diz uma entrevistada,

*“E daí? Se a gente conseguisse, se realizasse tudo isso que a gente busca, então a gente não ia ter mais função? Eu acho que não. Eu acho que sempre vai ampliando porque do jeito que a gente defende nunca vai acabar, nunca vai ser. Mesmo que fosse, eu acho que a gente teria o mesmo papel de articulador, de promotor, de fomentador”.*¹⁸

Isto não significa que haja (ou precise existir) um comprometimento estreito entre os governos e essas associações:

*“O objetivo das ONGs é único: é estar mostrando a deficiência do governo e, eu não diria apoiar, mas dando também um suporte. O ideal seria a parceria com o governo, independente, isenta, mas isto não tem sido satisfatório. Nós não podemos atrelar, não podemos estar atrelados porque se tiver que denunciar, nós temos de denunciar”.*¹⁹

A sensação por parte desses atores é a de que há questões que precisam da colaboração de atores como eles, mais preparados e sensibilizados para problemas ainda pouco tematizados pelo Estado:

*“O Estado não vai dar conta de tudo mesmo. Mexemos com comportamentos, com temas ‘cabeludos’, como sexualidade, direitos da mulher. São coisas mais revolucionárias que a gente se preocupa”.*²⁰

Evidentemente que as relações entre Estado e sociedade não são fáceis. A própria idéia de que as ONGs representariam a superação da dicotomia público *versus* privado ao realizarem atividades públicas, é questionada quando surge a discussão sobre o financiamento das atividades executadas pelas ONGs. Elas reivindicam para si acesso aos fundos públicos, pois consideram que estão executando atividades que são de interesse público. Questão essencial, pois, por um lado, há a falta de recursos antes vindos da cooperação internacional, e por outro, o entendimento de que as funções públicas exercidas por elas legitimamente deveriam ser contempladas com financiamento público. O problema é que elas na prática são entidades privadas e a todo momento questiona-se a capacidade delas em traduzir o que seria este “interesse público”.

¹⁸ Entrevistada do Fé e Alegria, São Paulo, novembro de 1997.

¹⁹ Entrevistada do Geledés, São Paulo, fevereiro de 1998.

²⁰ Entrevistada da Ecos, São Paulo, novembro de 1997.

Trataremos respectivamente das relações entre ONGs e a chamada cooperação internacional e entre ONGs e Estado nos capítulos 3 e 5. No momento, é importante registrar que há uma dupla direção, ao menos por parte das ONGs e de alguns governos, de Estado e ONGs dirigirem-se um ao outro, procurando a democratização da gestão pública.

1.6 Em direção à mobilização social

Há uma vertente de ONGs que optam por atuar no incremento da participação dos cidadãos nas mais diferentes esferas da vida social. A estratégia privilegiada é a educação para a cidadania ativa, faz-se um trabalho educativo a fim de que os indivíduos se reconheçam como sujeitos portadores de direitos.

Ao contrário de uma atuação mais voltada para a participação em instituições políticas, a orientação aqui parece ser de busca de mudanças na sociedade como um todo. A estratégia não seria de afetar a cultura política via uma atuação junto ao Estado, mas de afetá-la privilegiando estratégias junto a grupos subalternos ou desprivilegiados, fornecendo a estes grupos acesso aos direitos, conhecimento, poder e até possibilidades de acesso ao poder político institucionalizado. Vale dizer que, além da atividade de mobilização social, há ainda ONGs empenhadas na diminuição da desigualdade material objetiva das populações para as quais se dirigem suas atividades. O objetivo central dessas atividades é resolver problemas materiais concretos de um determinado grupo.

Contudo, estamos ressaltando aqui a atividade de mobilização realizada pelas ONGs, cujo objetivo é despertar a população atingida pelo trabalho da ONG para os seus direitos, como atesta o trabalho do Coletivo Feminista Sexualidade e Saúde. Esta organização, existente formalmente desde 1985, fornece assistência primária e integral à saúde da mulher, dentro de uma visão feminista, através de um ambulatorio localizado na própria sede da organização. O objetivo é tornar esta mulher “mais cidadã”, como sugere uma integrante da ONG:

“É um pouco cidadania no sentido de que você procura que esta mulher, que passa pelo serviço [de atendimento ginecológico e psicológico, oferecido pela ONG], seja uma pessoa com maior consciência tanto do corpo dela (...) como a gente trabalha também a questão do fortalecimento dela mesma enquanto cidadã, em casa, no trabalho, na rua, no sentido de que ela tem um papel na sociedade, de que

ela não é um ser inferior. Isto é um trabalho que é feito lentamente. Ninguém faz um discurso.

*Qualquer uma, ela não vai ser discriminada por ela ser nem doente de AIDs, nem dela ser lésbica, nem dela ter feito aborto (...) A mulher que a gente procura estar atendendo – e **criando também** – ajudando a esta mulher a ter uma consciência de si própria, de que ela é uma pessoa, de que ela tem direitos, de que ela pode”.²¹*

A intenção é tornar os beneficiários dessas organizações dotados de maior capacidade de ação, de autonomia. O projeto do Instituto Socioambiental (ISA), ONG criada em 1994, é uma forma de procurar garantir especialmente aos grupos indígenas a capacidade de decidirem os melhores rumos para si.

*“O ISA não está nele [em um projeto global para áreas indígenas] porque acha importante fazer plano de manejo, o ISA está nessa porque sabe que se a gente conseguir, como estamos conseguindo, que **um grupo indígena assuma o controle do seu recurso natural** e estabeleça um processo de uso sustentável desses recursos sob seu controle em benefício da sua comunidade, nós vamos **provocar uma mudança enorme na Amazônia**. Quando a gente fala em ação global é isso: é um esforço local em **uma parceria muito forte com os índios**, que envolve dentro do ISA uma pessoa que fale a língua dos índios, que tenha absoluta confiança do grupo, que consegue interagir numa relação igual, não numa relação de branco para índio; e aí numa perspectiva de que isto será um fator de revisão da forma como a exploração tem se dado em terras indígenas”.²²*

As modificações provocadas (ou pretendidas) por essas organizações podem se dar também dentro do próprio movimento social a que estão vinculadas. O Geledés, por exemplo, atua tanto junto ao movimento de mulheres quanto ao movimento negro:

“No movimento de mulheres hoje dificilmente se fala da questão das mulheres sem especificar a questão da mulher negra. E no movimento negro, não se imagina falar do negro sem falar da questão de gênero. Então, foi uma vitória”.²³

Parte das organizações que possuem um perfil mais movimentalista têm resistência à atuação junto ao Estado, e, em alguns casos, esta atuação é profundamente rechaçada. Um exemplo é o Centro de Documentação e Pesquisa Vergueiro (CPV), fundado em 1969 e legalmente instituído em 1973, que se especializou em coletar informações produzidas

²¹ Entrevistada do Coletivo Feminista Sexualidade e Saúde, São Paulo, novembro de 1997.

²² Entrevistado do ISA, São Paulo, agosto de 1997.

²³ Entrevistada do Geledés, São Paulo, fevereiro de 1998.

pelos movimentos sociais e devolvê-las de forma sistematizada, visando fortalecer a formação e organização de entidades populares e sindicais e outras ONGs. Este Centro resiste em aprofundar uma discussão proposta pela ABONG, e que discutiremos com mais rigor no capítulo 5, sobre a participação das ONGs na definição das políticas públicas.

Embora a maioria das ONGs combine atividades de atuação em políticas públicas com atividades mais movimentalistas, algumas organizações recusam completamente este tipo de ação. A crítica é muito forte:

*“Quando a ABONG coloca essa discussão de políticas públicas, ela tá vendo essas entidades inclusive como um braço do Estado para a elaboração de políticas. Primeiro que nós não nos consideramos um braço do Estado. Não somos, não seremos e, quando passarmos a ser, não temos porque existir. Então, eu vejo a discussão muito por aí”.*²⁴

O mais comum, contudo, é que a manutenção da mobilização social seja combinada com a atuação junto a espaços que possam implicar em modificações em políticas públicas. Grande parte dessas ONGs procurou combinar seu trabalho mais voltado para a mobilização com a participação em conselhos de vários temas (de mulheres, ambientais etc.) ou então voltou-se para qualificar movimentos sociais para que atuassem em espaços de interface com o Estado. Outras passaram a atuar em brechas abertas pelo Estado, que eram formas de convênios ou contratos, dos quais trataremos mais adiante. Este tipo de atuação é a mais polêmica, permitindo que críticas como a citada acima fossem feitas, pois temia-se que as ONGs se tornassem executoras de atividades que o Estado estava querendo deixar de cumprir. O capítulo seguinte tratará justamente dos fundamentos desse receio.

Como espaços autônomos da sociedade é importante salientar ainda iniciativas nas quais as ONGs tiveram papel de destaque. Por um lado, os fóruns da sociedade (fóruns preparatórios para as conferências das Nações Unidas e fóruns sobre os mais variados temas, como o Fórum Nacional de Reforma Urbana, ou Fórum Nacional de Participação Popular) e, de outro, campanhas e mobilizações, como as mobilizações pelo *Impeachment* do presidente Fernando Collor, em 1992, e a Campanha da Cidadania, em 1993, que permitiram grandes aglutinações de entidades. O papel das ONGs foi muito destacado. No processo de *impeachment*, o INESC, organização fundada em 1980, com o objetivo de

aproximar a sociedade civil do Congresso Nacional, foi uma das principais entidades do processo (Tatagiba, 1998). Outro exemplo importante foi a Campanha Ação da Cidadania contra a Fome e a Miséria e pela Vida, idealizada por Herbert de Souza (o Betinho), do IBASE (Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas), ONG criada em 1980. Vários outros setores da sociedade brasileira e a própria ABONG se envolveram fortemente nesta Campanha. Esta Campanha difundiu largamente a idéia de que não há cidadania para qualquer um se não há cidadania para todos (Soares, 1998). Essas articulações foram grandes momentos de mobilização nacional.

Em realidade, a própria ABONG foi um momento de articulação entre as ONGs, quando muitas tiveram a esperança de se unir para resolver tanto problemas financeiros (oriundos do plano Collor, como destacaremos a seguir, e de redefinições na cooperação internacional) como um momento para se assumirem “como um ator com voz própria”. Com o passar do tempo, as diferenças entre as organizações foram se acirrando e diferenças de perspectiva como esta de apoiar mais os movimentos ou investir na formulação de políticas públicas passaram a dividir as ONGs.

* * *

Este capítulo teve por objetivo discutir como o processo de democratização brasileiro foi importante na redefinição dos papéis da sociedade civil e do Estado. Esta redefinição causou reações diferenciadas, seja de voltar-se para ações de maior aproximação com o Estado seja de se recusar a participar da institucionalidade política. O próximo capítulo discutirá outra maneira pela qual o Estado brasileiro aproximou-se de organizações da sociedade.

²⁴ Entrevistada do CPV, São Paulo, outubro de 1997.

CAPÍTULO 2

DESMONTE DO ESTADO:

Outra Redefinição dos papéis de Estado e Sociedade

Se uma parte do estímulo para que as ONGs se voltassem para uma atuação mais propositiva com relação ao Estado, seja para pressioná-lo a reconhecer direitos a grupos que sempre foram aliçados do sistema, seja para estabeleceram vínculos contratuais com essas organizações, veio, como relatamos no capítulo primeiro, como consequência do acúmulo de parte dos movimentos sociais brasileiros, outra parte, veio do estímulo para que a sociedade fosse ativa e propositiva substituindo atividades que o Estado supostamente não seria mais capaz de cumprir. Este capítulo será dedicado ao estudo dessa “confluência perversa” (Dagnino, 2000), que fez com que a “participação” da sociedade adquirisse um certo grau de unanimidade. Esta unanimidade fez com que aparentemente todos tivessem a sensação de estarem falando sobre as mesmas questões.

Este capítulo pretende destacar como uma política de ajuste estrutural provoca a aproximação do Estado em direção a organizações da sociedade. As políticas do Estado de bem-estar são substituídas paulatinamente por políticas sociais liberais. Argumentaremos que este tipo de vínculo com o Estado é que traz para os movimentos sociais uma baixa capacidade de manter “seu potencial sócio-cultural”.

2.1 Desmonte do Estado e desregulamentação do mercado

Diferente de uma posição que afirma que mais poder implica numa diminuição necessária do potencial sócio-cultural, como diria Evers (1984), consideramos que há perdas das potencialidades dos movimentos sociais quando um tipo de relação entre Estado e sociedade civil quer se impor: aquele baseado na virtuosidade intrínseca da sociedade civil e na sua inerente capacidade de assumir responsabilidades públicas de forma mais adequada do que os órgãos estatais. Queremos nos afastar aqui desta inevitabilidade da virtude ou da capacidade de transformação que alguns autores (e até mesmo a opinião

pública) atribuem à sociedade civil, em especial às ONGs. Ao nos afastarmos dessa visão homogeneizante, necessariamente somos levados a pensar em uma sociedade civil atravessada por projetos políticos diferenciados e antagônicos. E, portanto, em ONGs com projetos muito diferenciados atuando no mesmo espaço.

Paralelamente a uma atuação dos movimentos sociais (da qual parte das ONGs brasileiras teve um papel central) para que os vínculos entre Estado e sociedade fossem modificados, observamos a entrada e disseminação de políticas sociais liberais de combate à pobreza em toda a América Latina.

A partir da segunda metade da década de 80, generaliza-se um discurso sobre o sistema de proteção social na América Latina como economicamente ineficiente e socialmente injusto. Partiu-se da constatação de que havia um baixo grau de universalização dos direitos sociais implementados nos países da América Latina, pois boa parte da população, principalmente os mais pobres, não era atingida pelo sistema de proteção social e que não havia uniformização dos direitos para todos, pois mesmo entre aqueles que eram atendidos, havia grandes desigualdades no atendimento, beneficiando uns em detrimento de outros. Este discurso não questiona o tipo de “Estado de bem-estar” que foi implantado na América Latina e em quais circunstâncias essa implementação aconteceu (Salama & Valier, 1994).

Os fundamentos filosóficos desta doutrina estão baseados em autores neoliberais como Friedrich Hayek e Milton Friedman.

Segundo Butler (1987), um propagador das idéias de Hayek, este autor foi um intelectual contra o consenso de sua época. Foi contra o planejamento econômico, a fixação de metas de crescimento econômico, a política de pleno emprego, a política de previdência social, a redistribuição de renda. Seu principal opositor, durante toda a sua vida, foi o keynesianismo (e a política de bem-estar social que resultou dele). Combateu também o socialismo, apontado como o “caminho da servidão”.

Friedrich Hayek atacava qualquer limitação aos mecanismos de mercado por parte do Estado, “denunciadas como uma ameaça letal à liberdade, não somente econômica, mas também política” (1995: 09). Porém, enquanto o capitalismo esteve no seu auge durante os anos 50 e 60, os avisos neoliberais sobre os perigos da regulação do mercado pelo Estado pareciam infundados. Só quando a crise do modelo econômico do pós-guerra chegou, nos

anos 70, combinando baixas taxas de crescimento com altas taxas de inflação, foi que as idéias neoliberais encontraram terreno para se desenvolverem.

Hayek destacava ainda que o mercado é superior ao planejamento central porque não requer acordo quanto aos objetivos a serem buscados. Cada indivíduo buscando seus próprios interesses, acaba colaborando para que os objetivos dos demais indivíduos também sejam atingidos. O mercado não é comandado por um sistema único de propósitos unitários. A vantagem dele está em possibilitar a ajuda mútua, a cooperação entre todos, mesmo sem existirem objetivos comuns. Butler aponta:

“A união da humanidade depende das relações econômicas e do modo como elas fornecem a satisfação pessoal” (1987, p. 47).

O sistema de mercado não depende que todos os ‘jogadores’ se conheçam, depende apenas que eles se comuniquem através de uma rede de preços. O sistema de preços é a melhor forma para que os indivíduos saibam o que os outros desejam e quanto eles precisam. Nele todas as necessidades são satisfeitas, de uma forma que o planejamento central nunca poderia atender. A “mão invisível” do mercado, que Adam Smith tanto exaltava, é também elogiada por Hayek. O sistema de preços, para Hayek é “maravilhoso”, funciona como um “computador gigante”, realizando aquilo que um planejador nunca poderia fazer.

É a competição que faz com que os gostos e preferências dos consumidores sejam satisfeitos. Quem produz melhor e com mais baixo custo é recompensado, quem não agrada o consumidor é punido.

A concepção de Hayek que mais nos interessa aqui é sua crítica à idéia de ‘justiça social’. Ele critica de forma contundente a idéia de uma ‘legislação social’ para promover ‘direitos sociais’, ‘consciência social’ ou ‘responsabilidade social’. Seu argumento pode ser resumido nos seguintes pontos: a ‘política social’ enfraquece as atividades que promovem a liberdade, contraria os efeitos benéficos da livre sociedade e da livre economia, além de originar-se de um erro sobre o verdadeiro significado sobre o que é justiça (Butler, p. 91).

Segundo Hayek, a ‘justiça social’, apesar de estar plenamente difundida em nossa sociedade como um valor importante, não passa, na verdade, de uma crença, de uma miragem. Afirma este autor:

“a aceitação quase universal de uma crença não prova que seja válida, ou mesmo significativa, assim como a crença generalizada em bruxas ou fantasmas tampouco provava a validade desses conceitos. Aquilo com que nos defrontamos no caso da ‘justiça social’ é simplesmente uma superstição quase religiosa, do gênero que deveríamos respeitosamente deixar em paz na medida em que apenas traz felicidade aos que nela crêem, mas que temos a obrigação de combater quando se torna pretexto para a coerção de outros homens. E a crença reinante na ‘justiça social’ é provavelmente, em nossos dias, a mais grave ameaça à maioria dos valores de uma civilização livre” (1985, vol.II, p. 84-85).

Segundo Hayek, a crença na ‘justiça social’ conduzirá necessariamente a um sistema totalitário. Quando falamos em ‘justiça social’ estamos pressupondo que o resultado, produzido pelo mercado, foi injusto. O problema é que não podemos culpar ninguém pela injustiça produzida pelo mercado. Ao tolerarmos um sistema em que todos são livres para escolher sua ocupação, ninguém é culpado de que os resultados não correspondam exatamente ao esperado. As diferenças na recompensa pelo esforço de cada um não podem ser qualificadas de justas ou injustas. O verdadeiro sentido da palavra ‘justiça’ está relacionado à conduta humana.

“A justiça pode, portanto, ser um atributo dos resultados pretendidos pela ação humana, mas não de circunstâncias ocasionadas pelos homens de maneira não intencional (...) Ela evidentemente não se aplica à maneira pela qual os processos impessoais do mercado alocam o controle de bens e serviços a pessoas específicas: isso não pode ser justo ou injusto, porque os resultados não são pretendidos ou previstos, dependendo de uma multiplicidade de circunstâncias que ninguém conhece em sua totalidade” (Hayek, 1985, vol. II, p. 89).

Esta idéia de ‘justiça social’ está associada à outra idéia importante: a igualdade. Hayek aponta, em *Fundamentos da Liberdade*, que biologicamente os indivíduos nascem diferentes, portanto o tratamento não pode ser igual para todos. Ele é contra a idéia do Estado querer impor a igualdade. Diz o autor, “nós somos contrários a toda tentativa de impingir à sociedade qualquer modelo de distribuição preconcebido, quer ele implique uma ordem de igualdade ou de desigualdade” (1983, p. 94). Hayek até aceita a idéia de que haja igualdade de competir (“igualdade do ponto de partida”), o que ele não aceita é a igualdade de resultados. Segundo ele, a busca da igualdade de resultados é fruto da inveja dos que não

alcançaram os objetivos esperados e disfarçam esta inveja sob o disfarce de “justiça social”. É impossível que, numa sociedade complexa como a nossa, as pessoas sejam retribuídas por seu mérito. O mérito, o esforço de cada um não pode ser medido. As pessoas são remuneradas, então, de acordo com o valor que os demais atribuem ao seu serviço.

Querer redistribuir as riquezas a fim de compensar as vantagens e desvantagens de cada um pode resultar num grave problema para o mercado, pois se o Estado se torna uma instituição de caridade, ele fica exposto à influência dos seus eleitores prejudicando assim o livre processo de mercado. O objetivo do Estado não é redistribuir, mas permitir que a riqueza total de um país cresça, esperando que a quota de cada indivíduo também seja maximizada.

Dessa forma, o conceito de ‘justiça social’ é perigoso pois pode prejudicar o perfeito funcionamento da sociedade de mercado. Ao insistir na igualdade de recompensas o Estado pode atrapalhar o sistema de mercado, que recompensa de acordo com as suas necessidades. Como apontou Moreira (1992), quando o governo utiliza poderes coercitivos para realizar a justiça distributiva, ele destrói a liberdade individual. Esta justiça é uma miragem porque pressupõe um acordo sobre os diferentes fins numa sociedade, cujos membros nem se conhecem.

O último ponto a ser ressaltado aqui diz respeito ao papel que Hayek atribui ao governo e à própria sociedade. A tarefa do governo não é criar uma ordem social, mas permitir que a ‘ordem espontânea’ da sociedade se aperfeiçoe. O governo livre é aquele que não dá ordens, só garante a observância das regras gerais. A tarefa do governo é permitir que os indivíduos e grupos alcancem seus objetivos, utilizando a coerção apenas para recolher fundos, a fim de fornecer serviços que, por alguma razão, o mercado não consiga realizar. Entre esses serviços estão: a defesa nacional, o policiamento, prevenção de epidemias, diversões públicas, estradas, etc.

Dois pontos são ressaltados por Hayek quanto ao papel do governo. O primeiro é: uma vez resolvido o problema do financiamento para estes serviços, através de tributação, o melhor a fazer é entregar a organização e administração dos mesmos serviços a empresas do mercado. O segundo aspecto é que, só recorreremos a um *método inferior*, qual seja, o governo, porque “estão ausentes as condições necessárias para seu fornecimento mais

eficiente, isto é, por meio do mercado” (Hayek, 1985: 50). Sempre que for possível o mercado agir, ele é preferível ao método de determinação central.

Hayek também defende um rendimento mínimo para doentes, viúvas, órfãos e velhos. Mas acredita que este tipo de serviço não deveria ser monopólio do governo. Assim como a saúde, a educação e a moradia também não devem ser monopólios do governo. Como já foi dito antes, segundo ele, qualquer tipo de política de proteção acaba por destruir o processo de mercado e a ordem liberal.²⁵

Hayek pretende realçar a solidariedade pessoal e voluntária e impedir que sob o rótulo da chamada ‘justiça social’ se chegue ao totalitarismo. E já que o governo não deve ter o monopólio sobre os serviços públicos é preciso que sejam incentivadas associações voluntárias que também realizem serviços públicos. Diz Hayek,

“O liberalismo não é individualista, no sentido de ‘cada um por si’, embora suspeite da tendência das organizações a arrogar direitos exclusivos para seus membros” (1985, p. 178).

Ao diminuirmos a ‘solidariedade obrigatória’, aumenta-se a ‘solidariedade voluntária’ dos indivíduos e famílias e das organizações de ajuda independentes do mercado e do poder político. É importante que exista um terceiro setor independente entre o comercial e o governamental, que certamente oferecerá serviços melhores do que o governo. Esta terceira via é complementar às demais e não oposta a elas. O setor independente é semelhante ao setor governamental porque atende ao serviço público, e semelhante ao setor privado porque privilegia a ação voluntária. A terceira via não é um meio termo, não é a combinação dos extremos. Ela é a recusa do que não é bom no Estado e no mercado. Este setor é a defesa da solidariedade espontânea, voluntária. Hayek concorda com este tipo de solidariedade, recusando a solidariedade obrigatória.

Sob influência de pensamento de Hayek, durante os anos 70 e 80, vários governos aplicaram medidas neoliberais procurando reaquecer o capitalismo. A fórmula basicamente era cortar os gastos sociais e deter a inflação.

²⁵ Neste sentido, Hayek concordaria em parte com Adam Smith, para quem ao soberano caberiam três deveres: defesa nacional, implantação da administração judicial e criar e manter obras e instituições públicas que jamais algum indivíduo teria interesse em criar ou manter, já que o lucro poderia não compensar o gasto.

Apesar da teoria neoliberal não ser implantada totalmente (ou claramente, no caso da América Latina), segundo Anderson (1995), há uma forte conexão entre uma "versão forte" do neoliberalismo (como doutrina desenvolvida por teóricos da Áustria, Alemanha e Estados Unidos) e uma "versão fraca" (como política econômica dos mercados financeiros globais). "Há uma relação funcional entre o espaço teórico mais amplo e o espaço mais domesticado, datado, onde as idéias se traduzem em medidas práticas".

Na América Latina, a teoria neoliberal penetrou através do economista norte-americano Milton Friedman. Milton e Rose Friedman, em *Liberdade de Escolher*, fazem três críticas ao Estado de bem-estar: econômica, política e moral.

Do ponto de vista econômico, os autores afirmam que todos os direitos assegurados pelo Estado (previdência social, escola, salário mínimo) são formas que prejudicam as pessoas de baixa renda, pois quem é pobre começaria, por exemplo, a pagar mais cedo a Previdência Social e morreria mais cedo, usufruindo menos deste benefício. Além disso, a manutenção do sistema burocrático é muito dispendiosa.

Do ponto de vista político, segundo eles, quando o poder político e o poder econômico estão nas mãos de uma mesma pessoa, estamos numa tirania e a democracia está seriamente ameaçada. Os autores afirmam: deve haver uma "igualdade de oportunidades" (cada um deve ascender socialmente ou ganhar dinheiro de acordo com suas potencialidades), e não uma "igualdade de resultados" (socio-econômicos). Eles concluem: "uma sociedade que coloca a igualdade - no sentido de igualdade de renda - à frente da liberdade, terminará sem igualdade e sem liberdade" (1980: 152).

Do ponto de vista moral, os autores entendem que a sociedade no Estado de bem-estar corrói os valores morais: os laços familiares são destruídos; diminui a responsabilidade; diminui o incentivo ao trabalho árduo, à capacidade de decisão dos indivíduos; predomina a preguiça, o descaso.

A solução apresentada por esses autores seria acabar com a burocracia e com os benefícios dados pelo Estado de bem-estar. O mercado agiria livremente, a produtividade aumentaria, a qualidade seria superior e o custo bem menor para o consumidor.

Com este último ponto Hayek concordaria em parte, pois o ideal seria que mesmo este dever fosse transmitido ao mercado, ou ao menos, ao chamado terceiro setor, como veremos mais adiante.

Os autores ao verem que a liberdade entra em conflito com a igualdade, tendem a optar pela primeira. Em outro livro, *Capitalismo e Liberdade*, Friedman afirma que se um liberal defender o direito de tirar de alguns para dar a outros, não como meio efetivo pelo qual “alguns” poderão alcançar seu objetivo próprio, mas na base da necessidade da “justiça”, “neste ponto, a igualdade entra imediatamente em conflito com a liberdade, sendo preciso, pois, escolher. Um indivíduo não pode ser igualitário, neste sentido, e liberal ao mesmo tempo” (1984, p. 177).

Friedman defende que as consequências do mercado são inevitáveis e necessárias. Os indivíduos agem no mercado como numa loteria, suas escolhas podem resultar em erros ou acertos, em ganhos ou perdas. Ao analisar as medidas tomadas para garantir o bem-estar, como programas de habitação, salário mínimo, subsídio à agricultura, aposentadoria, ele observa que essas medidas não alcançaram o resultado esperado e, no caso do programa de aposentadoria, são medidas que impedem o direito de cada cidadão de utilizar seus rendimentos livremente. Os indivíduos devem ser livres também para cometerem seus erros. Afirma Friedman: “Se um homem prefere, conscientemente, viver o dia de hoje, usar seus recursos para se divertir, escolhendo deliberadamente uma velhice de privações, com que direito podemos impedi-lo de agir assim?” (p. 170). Para Friedman, obrigar um indivíduo a guardar seu dinheiro para o futuro é uma forma de paternalismo. Para este autor, assim como para Hayek, a solidariedade privada é preferível à ação governamental para minorar a pobreza:

“Um recurso - e, sob muitos aspectos, o mais desejável - é a caridade privada. É interessante notar que no auge da sociedade do *laissez-faire* na segunda metade do século XIX, na Inglaterra e Estados Unidos, houve extraordinária proliferação de organizações e instituições privadas de caridade. Um dos custos mais importantes da extensão das atividades do Governo nessas áreas foi o declínio correspondente das atividades privadas de caridade” (1984, p. 173).

Vale ressaltar que esta tendência de valorizar as associações civis e a capacidade da sociedade de resolver seus próprios problemas não se iniciou com Hayek ou Friedman. Tocqueville, ao estudar a sociedade americana, já se encantava com a capacidade de auto-organização na democracia americana, apelando para a autoridade social apenas quando não podia passar sem ela. A maior preocupação de Tocqueville (1987) era buscar remédios

para minorar os efeitos da democracia. Segundo este autor, já que a democracia é inevitável, deve-se evitar os excessos do despotismo das massas. Ele observa que as “associações políticas” são a forma pela qual os americanos tomam gosto pela associação, transportando para a vida civil as noções que aprenderam na vida política. Mas, enquanto as “associações civis” desviam os cidadãos de uma revolução, pois os projetos que elas realizam exigem tranquilidade pública, a “associação política” é perigosa pois “se não o faz cair na anarquia, ela, por assim dizer, faz com que a toque a cada instante.”

Temos, para Tocqueville, um dilema pois um governo não será durável se não impor limites ao direito de associação, evitando um mal perigoso. Mas, impondo estes limites, privará a sociedade de um remédio eficaz contra a anarquia, qual seja, as associações civis.

As observações sobre a distinção entre “associações políticas” e “associações civis” de Tocqueville são importantes porque nos mostram mais claramente de que tipo de organização é formado o chamado ‘terceiro setor’ de Hayek. Fundamentalmente, ele e mais claramente Friedman ressaltam um tipo de associação que se aproxima muito da filantropia: organizações que não questionam a ordem social existente e procuram minorar os efeitos do mercado, e até, poderíamos dizer, seguindo as observações de Tocqueville afastam o perigo da contestação social, o perigo da “anarquia”.

Como veremos no item 3 desse capítulo, tem se generalizado uma concepção de terceiro setor que procura despolitizar a atuação das organizações, procurando afastar as contestações que podem abalar os governos. A essas organizações da sociedade cabe compensar os impactos das perdas resultantes de cortes em programas sociais.

Na prática, a tendência generalizada dos governos, seguindo essas políticas neoliberais, foi cortar verbas dos programas sociais, tanto nos países desenvolvidos como naqueles em desenvolvimento. O discurso de parte das ONGs se dirigiu, então, para denunciar esses cortes.

Todo o problema é que este discurso pode não ter muita eficácia prática, pois as atuações bem sucedidas dessas organizações, sobretudo em atividades que eram feitas (ou deveriam ser feitas) pelo Estado, como atender mulheres em um ambulatório, fazer qualificação de mão-de-obra juvenil ou treinar professores e educadores podem ser “lidas” pela opinião pública como uma comprovação de que o Estado realmente pode deixar para a

sociedade a resolução dos problemas sociais, confirmando, assim, o discurso neoliberal de que o Estado não só pode como deve se desresponsabilizar dessas atividades.

Vimos, então, delinear outra “nova noção de cidadania”, que se constitui na cidadania neoliberal. Esta cidadania neoliberal ainda não tem um perfil muito bem definido, mas já se constitui numa ameaça aos esforços dos movimentos sociais em construir um “sentido de pertencimento”. O discurso neoliberal, como aponta Telles (1994b: 45), dá uma imagem de novo ao que há de mais atrasado no Brasil: nega a alteridade, transforma o interesse privado na “medida de todas as coisas”, recusa o sentido de responsabilidade pública e obrigação social. Este discurso conservador, tal como Telles e Paoli (1997) o definem, vai ao revés das tendências dos movimentos sociais, pois nele as políticas sociais cedem lugar à centralidade da política monetária, os critérios de justiça são abandonados em nome dos critérios de eficácia, abandona-se a ética da responsabilidade em favor da ética da eficiência, fundamentando políticas compensatórias e não mais redistributivas.

A análise do Programa Nacional de Solidariedade (PRONASOL) do México permite compreender o que significa substituir políticas redistributivas por políticas compensatórias. Salama e Valier (1994) apontam a visão liberal de luta contra a pobreza deste programa. Os dois eixos centrais desta visão são: i) a redução da pobreza será fruto de um crescimento dado pelo liberalismo econômico; ii) é preciso ter uma política social para os mais pobres entre os pobres.

A análise do PRONASOL permite perceber algumas características centrais de políticas compensatórias: i) as políticas sociais são voltadas apenas para os mais pobres entre os pobres; ii) as políticas sociais são políticas de assistência e não pensadas como direitos sociais garantidos a todos. Afirmam os autores que o Banco Mundial e os governos tentam utilizar as ONGs para identificar os grupos mais necessitados. A outra face dessa política é que os mais ricos voltam-se para os serviços privados (escolas, segurança, saúde) e deixam de tentar utilizar o sistema de proteção social; iii) a terceira característica é que essas políticas são descentralizadas e se apoiam na participação popular; a justificativa é que a descentralização e a participação permitem maior eficácia e racionalização das despesas.

Gordon (1997), ao analisar o auge de criação de ONGs no México, mostra como este auge converge com vários fatores concomitantes: setores e demandas que não

encontram canais adequados para expressar-se; modalidades de ação que não se sentem cômodas dentro das formas estabelecidas ou as formas estabelecidas que não oferecem maneiras adequadas às novas demandas; setores e grupos são orientados para satisfazer necessidades que o Estado e o mercado não podem ou não se interessam em satisfazer; além de mudanças nas políticas de financiamento dos doadores internacionais e provedores de crédito, que preferem financiar ONGs a financiar governos.

No Brasil, vemos que a **participação e descentralização** dos programas liberais, que seguem uma tendência parecida aos do México, coincidem com bandeiras levantadas pelos movimentos sociais. É preciso entender, portanto, qual o entendimento desses conceitos que os diferentes atores têm. Vamos explorar no item seguinte como esse debate em torno da visão neoliberal entra no país.

2.2 A Reforma do Estado no Brasil

Mesmo recusando o rótulo de neoliberal para as suas políticas, o governo federal brasileiro durante o mandato de Fernando Henrique tem desenhado um programa de reforma do Estado que muito se aproxima do que podemos vislumbrar como um projeto neoliberal. Senão em todos os seus contornos, pois este governo afirma ser uma alternativa ao neoliberalismo e reafirma seu caráter social-democrata, unindo-se a outros governos na chamada “Nova Esquerda” (Pereira, 2000), pelo menos em boa parte da sua caracterização. Se considerarmos que o neoliberalismo em seu “estado puro” dificilmente é encontrado, é possível perceber indícios fortes de que o projeto de reforma do Estado encaminha-se no sentido de diminuir o papel do Estado e transferir para a conjunto da sociedade tarefas que até então caberiam a ele.

Não vamos analisar aqui o projeto de reforma do Estado em todas as suas nuances, mas vamos nos dedicar a uma parte importante dele, qual seja, o tratamento que a questão social e os vínculos com organizações da sociedade adquirem neste projeto.

Durante o primeiro governo Fernando Henrique, Luiz Carlos Bresser Pereira, ex-ministro da Administração e da Reforma do Estado, procurou implantar um projeto de Reforma do Estado brasileiro, que estava apoiado no seguinte diagnóstico: a globalização da economia e a própria crise do Estado exigiriam que a reconstrução do Estado fosse um

elemento central da agenda política dos anos 90 (Barreto, 1999). Segundo esta visão, a globalização exigiria competitividade dos países no plano internacional e proteção dos cidadãos contra tendências de concentração de renda. Já a crise do Estado é percebida como uma crise fiscal, cuja característica central seria a perda progressiva de crédito internacional e pela poupança negativa; uma crise do modo de intervenção do Estado, que seria a crise do modelo de substituição de importações; e uma crise do modelo burocrático de gestão pública, com os custos elevados e a baixa qualidade dos serviços prestados pelo Estado.

Dentre os processos vislumbrados por esta reforma está a redefinição das funções do Estado, a fim de que ele reduza seu tamanho e seu contingente de pessoal, através de três programas: privatização, terceirização e “publicização” (Pereira, 1997). A privatização é a transferência para o mercado de setores de produção de bens e serviços, enquanto a terceirização implica em contratação de empresas terceirizadas, mediante licitação pública. Mas a espinha dorsal desse projeto – e a face que mais nos interessa neste momento – é a “publicização”. “Publicização”, para Bresser Pereira, tem um significado preciso: organizações não-estatais assumindo funções de prestação de serviços. Tomando a mesma crítica que estamos fazendo, qual seja, de que a esfera pública não pode ser confundida com a atividade estatal, Bresser ressalta a necessidade de que organizações da sociedade assumam as tarefas estatais, de que haja transferência dessas tarefas para o que ele denomina de campo público não-estatal. As organizações sociais “são pessoas jurídicas de direito privado, constituídas sob a forma de associações civis sem fins lucrativos que se habilitam à administração de recursos humanos, instalações e equipamentos pertencentes ao Poder Público e ao recebimento de recursos orçamentários para a prestação de serviços sociais” (Barreto, 1999: 120-121). É necessário obter autorização legislativa para ter direito a receber dotação orçamentária. As organizações sociais podem ser antigas organizações governamentais ou podem ser organizações da sociedade.

A lei que regulamenta essas organizações sociais foi sancionada em 23 de março de 1999, mas poucas organizações estão cadastradas. Algumas porque não conseguiram ser admitidas. Em consulta ao Ministério da Justiça, em dezembro de 1999, até o final do ano, 131 (cento e trinta e uma) entidades solicitaram a qualificação como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP. Entretanto, apenas 7 (sete) delas foram

qualificadas, ou seja, preencheram os requisitos estabelecidos pela Lei nº 9790/99.²⁶ As demais tiveram seus pedidos indeferidos, podendo, no entanto, solicitar novamente a qualificação, desde que observem os motivos que deram margem ao indeferimento. Outras organizações não quiseram se cadastrar. Vale ressaltar que as mudanças jurídicas eram desejadas pelo conjunto das organizações sociais, a fim de que a legislação se tornasse mais rígida para evitar que organizações financeiras (como planos de saúde, hospitais, universidades etc.) ou entidades não idôneas se beneficiassem do estatuto de “sem fins lucrativos”. Para as ONGs, era fundamental a regulamentação das “parcerias” com governos pois, com a escassez progressiva dos recursos provenientes da cooperação internacional, as ONGs passaram a considerar os financiamentos advindos daquelas “parcerias” como alternativa de subsistência. Contudo, a legislação recente tem sido questionada por parte das organizações, que temem perder isenções fiscais (garantidas por lei anterior para aquelas organizações reconhecidas como de Utilidade Pública Federal), além de temerem entrar em um projeto de reforma do Estado que, segundo elas, estaria em curso para desobrigar o Estado da garantia de direitos sociais universais.

O Programa Comunidade Solidária, implementado desde o início do governo Fernando Henrique, também consiste em uma forma de incentivar os vínculos entre sociedade civil e Estado e a atividade voluntária. O objetivo deste programa era substituir as políticas assistenciais e contribuir para mudar o padrão de atendimento de proteção social do país. Algumas características o assemelham ao PRONASOL do México, descrito acima, entre elas, o fato de voltar-se para os mais pobres entre os pobres. Os programas do Comunidade Solidária escolhem os municípios a serem beneficiados por seus programas entre aqueles que tem o pior IDH (Índice de Desenvolvimento Humano) do país. Fazer “parcerias” com a sociedade, para este Programa, significa que o Estado transmite às entidades da sociedade a tarefa de executar projetos, como discutiremos melhor no capítulo 5. Como já observaram Leroy e Soares (1998), trata-se de uma perspectiva tecno-burocrática da participação, baseada nos bons resultados do projeto e na economia de recursos. A participação é vista

²⁶ As organizações aprovadas OSCIPs foram: Instituto Ecoplan - General Carneiro/PR, União Jussareense de Promoção do Menor e do Adolescente Carente e Abandonados e de Defesa da Vida – Jussara/GO, Ação Social Dra. Ana Luiza Dortas Valadares – Capela/SE, Agora – Associação para Projetos de Combate à Fome – Brasília/DF, Organização não Governamental “ Verde & Vida Global” – Itatiba/SP, Associação de Proteção à Maternidade e à Infância Saza Lattes – Curitiba/ PR, Instituto Pró – Cidadania de Catanduva –

como uma forma de garantir melhor relação custo/benefício. Ao longo desta década, o Banco Mundial e o BID têm cada vez mais procurado realizar estudos e delinear diretrizes a fim de incorporar a participação em suas operações de financiamento (Soares, 1998: 21). As vantagens para atuar junto a organizações da sociedade civil seriam a capacidade que elas têm de “chegar às comunidades pobres e zonas remotas sem ter grandes gastos, identificar necessidades locais, incentivar a participação e transferir tecnologia” (Gibbs et al., 1999: x). Por parte do Programa Comunidade Solidária, destaca-se a constatação da incapacidade dos programas governamentais e procura-se reforçar “a intenção de que os parceiros assumam, crescentemente, a responsabilidade pela sustentação, a longo prazo, de cada iniciativa” (Conselho da Comunidade Solidária, 1998: 5).

Este programa foi elaborado no primeiro mandato do governo Fernando Henrique, com a intenção de desmontar o clientelismo e o desvio de recursos nos quais estava baseada a política brasileira de assistência social. Entretanto, sob a égide da solidariedade, o programa tem tido como efeito a transferência das responsabilidades públicas para as comunidades, famílias e indivíduos, assim como o desmonte de espaços construídos na interface do Estado com a sociedade, selecionando suas “parcerias” em articulações diretas do executivo federal com organizações sociais. Ao Conselho da Comunidade Solidária cabe a direção e controle dessas iniciativas: cabe monitorar, avaliar e sistematizar as experiências para a futura construção de novos padrões e modelos de atuação na área social. Vale ressaltar que em um nível mais geral, o discurso do governo Fernando Henrique sempre foi o da participação – seus programas de governo sempre ressaltaram a necessidade de fortalecer a sociedade civil –²⁷ com vistas mais a transferir as responsabilidades pelas políticas sociais para a população em geral do que realmente abrir canais de discussão e partilha efetiva de poder com as organizações da sociedade civil. Para se ter uma idéia, parte da Comunidade Solidária é constituída por Conselho, formado por pessoas ilustres convidadas pelo governo. Este Conselho é formado, entre outras pessoas,

Catanduva/SP. Essas informações foram solicitadas por e-mail e respondidas por representante do Ministério da Justiça em 15/12/99.

²⁷ Ver “Avança Brasil: Mais Quatro Anos de Desenvolvimento para Todos”, Proposta de Governo Fernando Henrique Presidente. “O que se propõe não é nada menos do que radicalizar a democracia. Não como outorga ou concessão de cima para baixo, mas como inadiável e duradouro empreendimento a muitas mãos. Em lugar da ilusão do Estado como único provedor do bem-estar, a radicalização da democracia abre as portas à participação coletiva na construção da sociedade de bem-estar”.

por artistas de televisão.²⁸ Não há espaço para que as entidades organizadas da sociedade civil indiquem seus representantes.

Ao início do ano de 1995, o Programa Comunidade Solidária propôs à ABONG sua participação neste programa. O *Jornal da ABONG* de setembro/95 mostra como este "convite" provocou, entre os filiados, reações distintas de contestação e apoio a esta parceria. As discussões expressas no *Jornal* se referiam a: "participar ou não do governo?", "contribuir ou não na distribuição dos recursos do Programa Comunidade Solidária?", "participar seria uma maneira de ser cooptado pelo Estado?".

Este processo teve várias conseqüências para as relações entre as ONGs no interior da ABONG e das próprias ONGs. Através do debate travado entre várias organizações, foi possível acompanhar a discussão desta questão e suas possíveis resoluções que forneceu um quadro das percepções das ONGs (e da ABONG por conseguinte) sobre as relações Estado-sociedade civil. A discussão permitiu perceber também até que ponto era uma questão importante para elas assumir ou evitar um papel de "aliviadoras" de políticas recessivas. Este debate, que discutiremos melhor mais adiante, ilustra a dificuldade que o novo momento político de democratização e de "consolidação" de um modelo de Estado neoliberal traz para as ONGs. A dificuldade, para algumas dessas organizações, está em discernir e optar entre ações que podem aumentar a capacidade da sociedade de influenciar e controlar governos e ações que são apenas paliativos para a ausência do Estado. As duas possibilidades estão presentes na cena política, mas seus contornos não são totalmente claros para os próprios envolvidos.

Há, portanto, possibilidades em conflito na sociedade brasileira: por um lado, a possibilidade do reconhecimento e da generalização dos direitos, da ampliação da democracia e da cidadania através do debate público das regras da vida social; e, por outro lado, propostas neoliberais que pretendem privatizar relações sociais recusando a "mediação pública dos direitos e esferas de representação", através da redução da sociedade civil ao mercado, da política à eficácia técnico-administrativa, dos direitos mediados por

²⁸ Este conselho muda freqüentemente. Sua composição de membros da sociedade civil em 1998, em publicação do Conselho da Comunidade Solidária era: Augusto de Franco, Almir de Souza Maia, Carlos Alves Moura, Daniela Mercury, Denise Dourado Dora, Éfrem de Aguiar Maranhão, Gilberto Gil, Horácio Lafer Piva, Joaquim Arruda Falcão Neto, Manoel Dantas Barreto Filho, Maria do Carmo Brant de Carvalho, Maria Nazaré de Oliveira Imbiritiba Mitschein, Miguel Darcy de Oliveira, Pedro Moreira Salles, Dom

categorias universais da cidadania à autonomia de indivíduos privados (Paoli e Telles, 1997: 17). E nesta “opção pelas reduções”, a cidadania neoliberal reduz a questão dos direitos aos direitos relacionados ao mercado, ao consumo; reduz a política àquilo que é feito para se chegar ao controle do Estado; deixa de lado questões de justiça social e igualdade e proclama o valor universal da liberdade; até estimula a organização dos indivíduos a fim de que eles colaborem com as políticas compensatórias, mas condena qualquer iniciativa de luta por justiça e igualdade, pois essas iniciativas sempre se transformam em privilégios corporativos. Enfim, ocorrem tantas reduções que podemos nos perguntar se ainda é possível falar em cidadania.

Em um contexto de abertura política e de abertura de novos canais institucionais para os movimentos sociais e principalmente para as ONGs, essas associações civis passaram a viver um dilema. Evidencia-se uma “confluência perversa”. O dilema para essas organizações passou a ser como elas se posicionariam contra o “neoliberalismo”, que também valoriza a atuação da “sociedade civil” e critica o Estado. O debate interno de parte dessas ONGs passou a ser como evitar que se tornassem “aliviadoras de políticas recessivas”. Com uma nova conjuntura política, era o momento para que as organizações da sociedade mudassem seus rumos, deixassem a denúncia da institucionalidade política autoritária para assumirem ações propositivas. Mas ao se tornarem mais propositivas, passaram a estar sempre na fronteira entre aprofundadoras da democracia e da cidadania via o debate público e aberto e substitutas do papel estatal de garantia dos direitos.

A tentativa de implantação das Organizações Sociais e o Programa Comunidade Solidária estão combinados a práticas extremamente autoritárias por parte do governo federal. Desde o início do seu mandato, o governo Fernando Henrique tem procurado deslegitimar espaços públicos constituídos, os movimentos sociais e as forças políticas que divergem das suas propostas. Procura rotular os setores de oposição como “atrasados”, julgando que estes são incapazes de compreenderem o estágio atual de desenvolvimento econômico, social e político e as novas orientações que este estágio impõem ao Estado. A tônica do governo tem sido classificar de ignorantes, atrasados, burros, “neobobos”, todos os que se opõem a seus métodos e concepções. Pretende-se com isso, anular o dissenso, o conflito, a fala e

através dessa anulações fabricar um consenso imposto (Oliveira, 1997). Esta tentativa de anulação da fala dos opositores dificulta ainda mais o debate público e aberto sobre os papéis que as ONGs assumem (ou poderiam assumir) na conjuntura atual.

Seguindo orientações neoliberais, as políticas dos governos em todo o mundo capitalista têm sido de desobrigar os aparelhos estatais da sua responsabilidade quanto à garantia de acesso universal às políticas públicas e de estimular o trabalho das organizações não-governamentais, que se tornariam responsáveis pelos mais pobres.

Macdonald (1992), analisando as ONGs da América Central, constata que há ao menos três visões distintas sobre o papel da sociedade civil numa sociedade democrática e todas elas atribuem um papel fundamental às ONGs.

Primeiro, uma visão neo-conservadora, que promove as ONGs para aliviar as tensões sociais e diminuir a desconfiança da classe mais baixa em relação ao poder do Estado. São incentivadas ONGs para "geração de empregos e aumento da produtividade e da renda dos beneficiários". Essa linha procura dar sustentação ao "ajuste estrutural", encorajando o desenvolvimento do mercado orientado ao curto prazo.

A segunda visão, de acordo com a autora, é a liberal-pluralista e está presente na América do Sul. Esta visão compreende a sociedade civil como um espaço pluralista no qual os grupos competem por poder e as ONGs e organizações populares são a expressão deste pluralismo no Terceiro Mundo. Não se destaca que a participação política significativa é restrita a poucos - os ricos e bem organizados - enquanto outros grupos se encontram numa posição de inferioridade no "jogo" democrático.

A terceira visão - pós-marxista - critica o elitismo implícito ou explícito do pluralismo e do neo-conservadorismo respectivamente e dirige seu foco em direção às atividades dos pobres e membros marginalizados das sociedades latino-americanas. A centralidade do proletariado como agente histórico da mudança socialista tem sido substituída por uma nova avaliação de outras formas de identificação, baseadas em fatores de classe ou não (Laclau & Mouffe, 1985).

De acordo com esta última visão, os movimentos sociais teriam um alto potencial de mudança e a sociedade civil apareceria como a esfera da democratização radical, no sentido de que a democratização deve ocorrer não só nas instituições estatais, mas através da expansão da

igualdade social e da liberdade. As ONGs são importantes neste caso por suas ligações com o crescimento dos movimentos sociais.

A dificuldade, resume a autora, está em saber distinguir à qual linha corresponde cada uma das ONGs. Todas implementam pequenos projetos, ligam-se a grupos sociais vulneráveis, utilizam-se de técnicas pedagógicas participativas. Vamos procurar distinguir, através da discussão a seguir sobre o terceiro setor e a filantropia empresarial, um pouco mais as linhas presentes nas ONGs brasileiras.

2.3 O Terceiro Setor e a Filantropia Empresarial

O termo terceiro setor tem origem nos Estados Unidos e freqüentemente é utilizado para falar dos valores de solidariedade e dos valores individuais em prol do bem público (Salamon, 1997). Consiste na “idéia de que os seres humanos têm a capacidade e a obrigação de *agir por autoridade própria* a fim de melhorar suas vidas e a dos outros, assumindo as rédeas para fomentar o bem-estar geral” (Salamon, 1997: 92, grifos do autor). Mais utilizado por setores empresariais, muitas vezes é também um termo utilizado para se opor a versões de termos como “sociedade civil”. Terceiro Setor costuma abarcar toda e qualquer iniciativa da sociedade sem distinção.

Percebemos a tendência em conceber a sociedade civil como pólo de virtude especialmente quando observamos apologias ao terceiro setor. Este termo “terceiro setor” aparece como um termo em disputa com o termo sociedade civil. Ele designaria a idéia de que todo tipo de participação colabora com a cidadania de alguma forma (Fernandes, 1994). E cidadania aqui tem um sentido específico, que vale a pena ser ressaltado. É uma ênfase num tipo de cidadania muito parecido com o que poderíamos denominar cidadania neoliberal: ênfase na participação dos cidadãos, na solidariedade, deixando de lado as questões da universalização dos direitos, das desigualdades e exclusões que muitas práticas associativas criam, sem fazer referência à necessidade de uma cultura pública igualitária e desprovida de privilégios (Telles, 1994b: 46).

Para os partidários do termo terceiro setor, defender este termo em detrimento do termo sociedade civil é sair dessa “oposição sistêmica ao Estado” que a noção de sociedade civil sugere (Fernandes, 1994: 127). O termo “terceiro setor” implica em uma certa

independência deste setor em relação aos dois primeiros setores (Estado e mercado). É justamente aí que ele parece pouco consistente, pois deixa de explorar as relações tanto de embate quanto de dependência entre a sociedade civil, o Estado e o mercado.

Outro argumento utilizado na defesa do termo terceiro setor é que ele sai da questão meramente da cidadania e busca navegar entre a cidadania e formas tradicionais de solidariedade, ou “entre a modernidade e o fundamentalismo” (Fernandes, 1994), dando ênfase às práticas que circulam entre o público e o privado. Esta defesa do termo terceiro setor é a mais problemática porque a noção de sociedade civil também engloba formas tradicionais de participação, mas acreditamos que é preciso distinguir entre essas práticas tradicionais e as democratizantes e não atribuímos a todas essas práticas um certo grau de virtuosidade.

Os problemas desta definição de terceiro setor, por um lado, estão na capacidade explicativa extremamente limitada do conceito, como apontou Olvera (1998: 6), já que o conceito diz respeito às formas e funções das associações que fazem parte do terceiro setor, mas não se preocupa com as origens e objetivos dessas associações, não definindo seus espaços de ação e, portanto, não definindo as consequências dessas ações. Por outro lado, o problema está também na aproximação, que podemos perceber, desta virtuosidade apontada pelos “defensores” do termo terceiro setor com a ênfase neoliberal recente.

Mesmo com todas essas críticas, consideramos que este termo não pode ser descartado totalmente. Ele é recente no Brasil e assim como outros termos como “ONGs” e “sociedade civil”, também se encontra em disputa para delimitar melhor qual o seu significado. É possível dizer que há uma forte origem do termo na idéia dos indivíduos procurando “fomentar o bem-geral”, mas o sentido dessa atuação para o bem-geral certamente não é o mesmo para todos os grupos que são rotulados como parte do terceiro setor. Geralmente este termo abarca as organizações empresariais e filantrópicas, mas é preciso constatar que nem todas as atividades empresariais merecem o mesmo tipo de análise e as entidades filantrópicas passam por redefinições.

As atividades empresariais são recentes no Brasil. Há experiências inovadoras como a Fundação Abrinq pelos Direitos da Criança, fundada em 1990, que tem como objetivo básico promover os direitos elementares de cidadania das crianças. A Fundação Abrinq trabalha para melhorar a qualidade de vida das crianças, através de diversos projetos e da

articulação da sociedade, especialmente da iniciativa privada. Seu principal objetivo é promover os direitos elementares de cidadania das crianças conforme definido na Convenção Internacional dos Direitos da Criança (ONU, 1989), na Constituição Brasileira (1988) e no Estatuto da Criança e do Adolescente (1990).

A partir de meados dos anos 90, a entidade atua em âmbito nacional de forma mais evidente, influenciando Pactos Setoriais em defesa de crianças e jovens e a elaboração de novos textos legais (como os que limitam as concorrências públicas a empresas que não usam trabalho infantil), aperfeiçoando assim as políticas públicas e a legislação de Defesa dos Direitos da Infância, especialmente na área de erradicação do trabalho infantil.²⁹

Em julho de 1998, foi criado o Instituto Ethos de Empresas e Responsabilidade Social, uma entidade sem fins lucrativos que reúne empresas dos mais variados setores e portes. O Instituto Ethos tem como missão disseminar entre as empresas o conceito de responsabilidade social empresarial. Sua principal atividade é a mobilização, é mostrar para as empresas que há uma diferença muito grande entre apoiar uma causa social e incorporar o conceito de responsabilidade social à gestão dos seus negócios.

A concepção de responsabilidade social implica que a empresa reavalie todos os seus processos, os seus valores, a sua postura ética e a forma como ela se relaciona com os seus diversos públicos: funcionários, fornecedores, clientes, consumidores, acionistas, comunidade, poder público e o próprio meio ambiente. Segundo esta perspectiva, é preciso olhar de perto, para a própria comunidade onde a empresa está inserida, buscando conhecer suas necessidades e ajudar a encontrar soluções – não necessariamente com dinheiro. Parcerias com organizações não-governamentais, que demonstraram estar melhor preparadas para intervir na sociedade, ou mesmo com outras empresas, também podem gerar bons resultados.

Segundo o Instituto Ethos, isso não elimina, de forma alguma, a responsabilidade do Estado. Mas, na medida em que a sociedade e a iniciativa privada demonstram que existem saídas viáveis para os problemas sociais que atingem o país, cabe ao Estado, incorporar essas ações às suas políticas para que, a partir daí, toda a sociedade tenha acesso a essas experiências (Oliveira Neto, 2000).³⁰

²⁹ <http://www.fundabring.org.br>

³⁰ <http://www.ethos.org.br>

Podemos nos perguntar qual o sentido e o alcance dessas experiências empresariais. Dado o pouco tempo de experiência da atividade empresarial no Brasil voltada para ações sociais, talvez seja precipitado rotular as intenções desses atores e as consequências das suas ações como inteiramente voltadas para a substituição do papel do Estado. Contudo, há algumas tendências importantes a serem exploradas.

O Grupo de Institutos e Fundações Empresariais (GIFE) foi constituído formalmente em 1994, mas reúne informalmente várias entidades desde 1989. O GIFE é composto por institutos, fundações e empresas que se envolvem em atividades sociais. Procurando representar o segmento advindo da atividade empresarial no terceiro setor, o GIFE busca expressar a responsabilidade e conseqüente participação da iniciativa privada na “reorganização do espaço público” (nos termos utilizados pela própria associação), visando a melhoria das condições de vida do cidadão brasileiro através de ações eficazes e permanentes.

A primeira característica que chama a atenção na prática social da maior parte do setor empresarial brasileiro é a ênfase na educação. 73% das organizações filiadas ao GIFE investem em educação e 50% em “promoção social”.³¹ A preocupação central tanto da FEAC (Federação das Entidades Assistenciais de Campinas) quanto do Instituto C&A, ambos ligados ao GIFE, é com educação. Como podemos perceber nas publicações dessas entidades e nas entrevistas que realizamos, a educação está profundamente relacionada com a concepção de cidadania dessas organizações:

*“A Aliança de Campinas pela Educação [projeto da FEAC] aposta no ensino como meio eficaz de combate às causas dos problemas sociais e de resgate da cidadania nas comunidades menos favorecidas (...) A convicção é de que sem educação não há cidadania, desenvolvimento, nem democracia”.*³²

“Essa palavra [cidadania] começa a ser gasta, surrada, porém originalmente eu acho que cidadania é um conjunto, um cidadão ativo. É um absurdo pensar um cidadão passivo. Porém é ativo no sentido de direitos e deveres, não é só uma questão de direitos. Fala-se muito em direitos, mas ele tem um compromisso, uma responsabilidade também. E um papel de contribuição na sociedade. Ele tem um projeto de vida. Nós trabalhamos muito com cidadania por quê? Todo o nosso público alvo, nós queremos que eles tenham uma condição de educação para que

³¹ <http://www.gife.org.br>

³² Jornal FEAC, n. 12, out/97

*eles possam desenvolver seu potencial e realizar seu projeto de vida, desenvolvimento emocional, profissional, personalidade, todo o seu potencial humano integrado, valores éticos e que ele possa ter seu papel na sociedade. Nós trabalhamos profundamente com cidadania. Só que não naquele conceito que é um pouquinho simplificado. A questão de direitos humanos tudo bem também, porém eu acho que tem que gerar uma condição do indivíduo assumir o seu papel na sociedade como elemento responsável, consciente, não só reivindicador – eu quero todos os direitos meus”.*³³

Nesse depoimento, todo o discurso da conquista de direitos, tão caro aos movimentos sociais dos anos 70 e 80, parece ficar subordinado ao papel do indivíduo como cumpridor dos seus deveres: aquele que trabalha, que segue as leis e as regras estabelecidas. O entrevistado sugere que a cidadania é fundamentalmente estar em dia com suas obrigações. É interessante como surge ainda a idéia de que uma empresa pode ser cidadã:

“Esse conceito de cidadania que se aplica à pessoa física também se aplica à pessoa jurídica. Eu acho que uma empresa tem um personalidade jurídica, portanto ela é uma cidadã. Deve ser uma cidadã no sentido que ela também assume seus compromissos com seus vários parceiros. Os parceiros de uma empresa são os clientes, os funcionários, os fornecedores, o governo, a própria sociedade ou a comunidade onde ela está inserida e o acionista, que é um parceiro também. Todos esses parceiros têm uma relação de interdependência com a empresa e a empresa de sucesso vai ser aquela que conseguir de alguma maneira satisfazer as expectativas desses parceiros. Nessa ordem lógica: o cliente, que paga a conta e define se a empresa vai ou não continuar a existir, os funcionários, que tem uma relação muito profunda com o atendimento desse cliente, os fornecedores e assim sucessivamente.

*A empresa que assumir um papel ético e ativo em relação a todos esses parceiros, eu acho que é uma empresa cidadã. E uma empresa cidadã é aquela que está trabalhando num balanço social. Não a obrigatoriedade de publicação do balanço social, mas ela ter uma consciência de que não basta gerar emprego. Ela tem que ter uma postura pró-ativa em equacionar a sua contribuição para a sociedade melhorar. Tratar bem o cliente, não enganar o cliente, não fazer falsas promessas, falsa publicidade, apresentar um produto honesto, sério, com aquele preço honesto, isso eu acho que é a cidadania da empresa em relação a todos os parceiros. Os funcionários, direitos trabalhistas e algo mais que puder ser feito para eles. No caso, o Instituto foi criado para a relação da empresa com a sociedade”.*³⁴

³³ Entrevistado do Instituto C&A, São Paulo, novembro de 1997

³⁴ idem.

Cidadania aqui vincula-se à honestidade, honradez, fidelidade. Todas essas características são características morais, ligadas ao cumprimento de deveres, sem menção alguma aos direitos.

No setor empresarial, as relações entre Estado e sociedade parecem encontrar perspectivas diferentes. Se o Instituto Ethos, como vimos acima, afirma que os projetos desenvolvidos pelas entidades empresariais são apenas para demonstrar “saídas viáveis”, a fim de que o Estado amplie estas saídas para o conjunto da população, encontramos aqui outro tipo de visão sobre esta relação Estado-sociedade, conforme o depoimento a seguir:

*“[Defendo o] Princípio da subsidiaridade, por exemplo, o Estado não deve interferir numa ação que o cidadão dá conta de fazer. Por exemplo, o cidadão querer ter o seu negócio, o Estado não deveria interferir. E assim nas várias camadas. O de cima não deve interferir no que o de baixo deve fazer. O município, por exemplo, o Estado não deve interferir naquilo que o município faz bem. E assim sucessivamente. A sociedade civil tem um espaço próprio e não deve o Estado interferir. Esse princípio é muito interessante para cada um definir o seu tamanho”.*³⁵

Esta visão aponta para a necessidade de redução do papel do Estado e para a visão de que a sociedade é mais capaz do que o Estado de realizar as atividades voltadas para as ações sociais.

É também uma atuação que procura romper com um certo tipo de assistencialismo, que causa dependência. Trata-se de uma filantropia mais moderna, porque baseada na tentativa de tornar os indivíduos atendidos pelos seus programas capazes de procurar recursos em outros setores ou garantirem a subsistência dos seus projetos por conta própria, para não se tornarem dependentes da entidade empresarial:

“ Eu tenho recurso e você não tem, eu lhe passo e te ajudo, e amanhã preciso de novo, de novo, de novo. O assistencialismo eu acho que é isso: é dar sopa, é dar o peixe. Eu creio no potencial humano individual e em grupo. O que eu quero, essa frase não é minha, é do mister Kelloggs, fundador da Fundação Kelloggs, diz assim: eu quero ajudar as pessoas a se ajudarem. Isso muda completamente. O assistencialismo é ‘eu quero ajudar as pessoas’. O investimento social é ‘eu quero ajudar as pessoas a se ajudarem’. Eu me baseio no potencial que as pessoas têm. Sem isso eu vou fazer nada por elas, eu quero fazer junto com elas. Minha tática é desenvolver as pessoas, minha tática é desenvolver grupos. De forma que, aos

³⁵ Idem.

*poucos eu possa sair e o grupo ficou. Se eu mantiver uma relação assistencialista, o dia que eu parar o grupo pára porque eu não desenvolvi o grupo. O grupo ficou dependente. Eu não quero gerar dependência. Eu quero incentivar a auto-suficiência. Eu acho que a grande diferença está aí. E hoje existem muitas formas assistencialistas ainda meio disfarçadas, por exemplo, eu crio uma instituição que depende de mim”.*³⁶

Sem nos estender demais sobre uma análise da ação social do setor empresarial, pretendemos destacar apenas que esta ação se expressa em diferentes formas de atuação, e que dado o seu caráter recente, merece atenção especial dos analistas. Evidentemente, há motivações implícitas para o investimento empresarial em áreas sociais, que vão desde formas modernas de *marketing* empresarial até estratégias de recursos humanos para melhorar as relações dos funcionários com a empresa, ajudando assim a aumentar o nível de produtividade, passando ainda por tentativas de estabelecer relações amigáveis com a comunidade ao redor da empresa a fim de evitar conflitos e reduzir os efeitos da crise social. No dizer de um empresário “As empresas investem no Terceiro Setor por autopreservação”.³⁷ Todos esses motivos, que estariam voltados mais para a melhoria do lucro empresarial, se combinam com discursos de responsabilidade social. O que é preciso observar é se a atuação desses setores tem contribuído para a desresponsabilização do Estado e até que ponto a lógica mercantil não suplanta a lógica de co-responsabilidade, que ao menos parte deste setor empresarial pretende imprimir às suas ações.

2.4 A Lógica de Mercado invade as ONGs

As ONGs evidentemente não estão imunes à lógica empresarial. Muitas das organizações investigadas, mesmo dentro da ABONG, estão mais próximas de uma empresa de consultoria, de prestação de serviços, do que propriamente de uma entidade voltada para defesa de direitos e de cidadania. Evidentemente, as ONGs não prestam qualquer tipo de serviços. Elas têm a oferecer ao “mercado” um produto diferente, qualificado, resultado de uma alta profissionalização de seus quadros e do compromisso com valores democráticos, mas o que oferecem não deixa de ser um produto. O risco, como aponta Tenório (1999) é que este setor “se enquadre no espaço do mercado”, ou seja, que a busca por profissionalização seja,

³⁶ Idem.

mais do que uma forma de defesa de novos valores de cidadania, uma estratégia de sobrevivência organizacional.

É preciso ressaltar que o chamado terceiro setor tem sido visto como uma forma de gerar empregos. Para Salamon (1997), o terceiro setor seria uma grande força econômica. Este setor é visto também como uma forma de investimento na qualificação profissional, já que empresários bem informados disputam pessoas que trabalham em ações comunitárias. Um consultor de empresas afirma que “ter trabalhado em entidades sem fins lucrativos indica predisposição a servir e capacidade de convencer sem recorrer à pressão da hierarquia”.³⁸

Muitas organizações foram formadas com preocupações sociais, mas com um caráter de prestação de serviços, seja para outras organizações da sociedade civil seja para órgãos do Estado, a fim de que possam sobreviver economicamente com o fruto da prestação desses serviços. O que se observa é uma atuação mais técnica, que não necessariamente está acompanhada por uma atividade de maior pressão em espaços de defesa dos direitos, e muito menos em espaços de mobilização social. A entrevistada a seguir relata o quanto o recorte profissional da organização da qual ela fazia parte suplantava outras formas de atuação social.

“Onde eu estava, a CRECHEPLAN é mais técnica, investe mais na formação dos profissionais, faz o recorte profissional de creche. Eu acho que tem um entendimento de que você dando uma formação técnica naturalmente vem o aspecto mais político. Mas eu acho que não. No fundo, se você não faz, não investe, não organiza, não incentiva uma reflexão, uma busca (...) Nada é espontâneo”.³⁹

Há, em alguns casos, uma percepção do público atingido como “clientes”. Parece que a organização funciona mais como uma empresa prestadora de serviços:

“Clientes nossos são seis mil pessoas que, de alguma forma, procuram a ECOS, ou para alugar material, ou para comprar material, ou para solicitar informações. Quer dizer, sabem da existência da ECOS, sabem dos serviços que a ECOS presta e vêm aqui buscar alguma coisa. Tanto pode ser entidade, como pode ser pessoa, aluno, professor, profissional, eles não estabelecem com a gente uma parceria de

³⁷ Luís Norberto Pascoal, OESP, 15/12/96.

³⁸ Stephen Kanitz, consultor de empresas e professor da FEA, OESP, 14/12/96.

³⁹ Entrevistada que trabalhou na Crecheplan, mas atualmente trabalha na Fundação Fé e Alegria, São Paulo, novembro de 1997.

*trabalho. Eles buscam informações com a gente, eles usam os nossos produtos. Isso é a lista de clientes”.*⁴⁰

É claro que estas entidades não vendem qualquer produto. É um produto que possui um caráter educativo ou formativo. Mas é interessante pensar como a organização acaba adotando uma perspectiva empresarial. Algumas ONGs ressaltam tanto a profissionalização que se pode questionar até que ponto o caráter político-militante permanece. Isso não significa que a profissionalização implique necessariamente em eliminação do aspecto militante da atuação. Ao que parece ela quer banir apenas o caráter voluntário e precário da atuação. Mas podemos questionar se, ao privilegiarem o papel de prestador de serviços, ao visarem a sobrevivência da organização (e os salários dos seus membros), o universo atingido pela atuação dessas organizações não fica restrito àqueles que “podem pagar”. E mais, se aqueles que pagam não estão redefinindo a forma como essas organizações atuam.

Lebon (1998), em seu estudo sobre as organizações feministas, enfatiza o que significou a profissionalização sob a forma de ONGs para o movimento feminista. Ela observou que essas ONGs não deixaram de estar comprometidas com o feminismo, mas certamente houve uma inibição da mobilização voluntária. Ao mesmo tempo, a ênfase no pragmatismo, eficácia, profissionalismo, fez com que as características de democracia interna, mobilização e participação, tão caras aos movimentos sociais, fossem subordinadas ao padrão da eficácia.

* * *

No capítulo 4 e 5, exploraremos um pouco mais quais as conseqüências deste padrão de eficácia para o conjunto dos movimentos sociais. É importante destacar aqui como a visibilidade das ONGs está ligada não apenas a uma nova relação entre sociedade e Estado, no sentido de aumentar a proximidade entre ambos e tornar as ações estatais ações mais efetivamente públicas, mas também em novas visões sobre os papéis das ONGs, que implicam, por um lado, na máxima de que o Estado deve fazer o mínimo possível nas áreas sociais e, de outro lado, que o setor das organizações sociais deve ser permeado por critérios de pragmatismo e eficácia.

⁴⁰ Entrevistada da ECOS, São Paulo, novembro de 1997.

CAPÍTULO 3

MUDANÇAS NA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL: o impacto sobre as ONGs

Segundo dados de pesquisa feita em 1993, 75,9% das ONGs ligadas à ABONG tinham suas fontes de recurso provenientes das agências de cooperação internacional (ABONG, 1996). As chamadas “agências de cooperação internacional” são aquelas ONGs estrangeiras que financiam atividades de organizações no Brasil. Vale lembrar que essas agências doadoras apresentam diferenças de acordo com o seu país de origem, seu caráter laico ou religioso e seus vínculos com os governos de origem. Em geral, durante as décadas de 70 e 80, as ONGs brasileiras “foram vistas [pela cooperação internacional] como um canal suplementar e alternativo para a busca de processos de democratização na região” (Solano, Guarino & Zanetti, 1994: 3).

No final dos anos 80, início dos anos 90, as ONGs ligadas à ABONG começaram a sentir mudanças no padrão de financiamento da cooperação internacional. Não é pretensão deste texto discutir profundamente as causas que levaram as ONGs (principalmente as européias e canadenses) a modificarem suas políticas de financiamento a organizações latino-americanas, mas apontar apenas algumas causas e as conseqüências. É preciso destacar que algumas das mudanças mais decisivas para as ONGs brasileiras advieram das profundas transformações no campo da cooperação internacional.

Lebon (1998) localiza três razões para o decréscimo dos recursos para as ONGs brasileiras. Em primeiro lugar, mudanças geopolíticas que levaram a Europa a voltar-se para o Leste Europeu, após a queda do muro de Berlim, e para a África, quando um grande contingente de migrantes africanos deslocou-se para o continente europeu. Em segundo lugar, a autora aponta o choque do Plano Real, que fez com que o valor dos dólares enviados e convertidos em reais fosse reduzido. Em terceiro lugar, mudanças culturais, como a percepção de que todos têm direitos ao lazer e a convivência familiar fizeram com que parte dos europeus se preocupassem com a maior profissionalização e o melhor aproveitamento do tempo no horário de trabalho. Segundo Lebon, esta nova lógica seria também exigida para as ONGs que receberiam os recursos.

Neste sentido, as agências internacionais sofrem impactos da conjuntura mais global. Entre eles, a redução da cooperação governamental ao desenvolvimento (que era responsável por boa parte dos recursos recolhidos pelas ONGs européias). Segundo pesquisa de Bailey e Landim (1995) com 37 agências internacionais, 86,5% delas recebiam fundos oficiais (principalmente de governos nacionais e da União Européia, e em menor número de organismos multilaterais). Esses recursos sofreram um decréscimo, assim como houve declínio das contribuições privadas (seja de indivíduos ou de igrejas).

Houve realinhamento dos recursos, favorecendo a África e a Europa do Leste e reduzindo o apoio à América Latina. Com isso, diminui o número de organizações apoiadas no Brasil e aumenta o rigor na seleção de novas organizações beneficiárias. Quando os recursos não foram transferidos para outros países, eles foram remanejados para temas específicos e regiões privilegiadas, com maiores exigências em questões de eficiência organizacional e desenvolvimento institucional, especialmente nas áreas de planejamento, avaliação, monitoramento, gestão e 'accountability'. As agências, pressionadas em seus países sobre o destino dos recursos, passaram a exigir que as organizações financiadas formassem nos seus projetos os resultados esperados de maneira mensurável, concreta e explícita, a fim de que pudesse ser observado o impacto social daquela ação. Como consequência, organizações no Brasil que eram próximas e cooperavam entre si passaram a se relacionar de uma forma competitiva.

Além disso, a cooperação passou a exigir das ONGs proposições construtivas em relação às autoridades públicas, o que exigiu delas uma maior aproximação do Estado, com prejuízos, como será explorado a seguir, para o caráter de mobilização social que boa parte dessas organizações cultivava (Lebon, 1998).

Com todas essas transformações, organizações que tinham a maioria dos seus recursos proveniente da cooperação internacional foram obrigadas a procurar novas fontes de financiamento ou a redefinir suas propostas.

Vamos explorar a seguir alguns motivos que estão na base das redefinições na cooperação, especialmente a partir da visão dos atores envolvidos que entrevistamos. É importante ressaltar que eles são variados e complexos, e este trabalho não pretende explicar totalmente por quais motivos as mudanças aconteceram.

3.1 A tarefa cumprida

Parte da mudança operada no interior da cooperação internacional passa por uma avaliação de que a democracia estaria consolidada no país e não haveria necessidade de continuar o financiamento de organizações brasileiras. Como afirmou uma entrevistada:

*“Com o fim da ditadura militar e o advento, entre aspas, da democracia, eles passaram a considerar: ‘A nossa função está cumprida. Nós subsidiamos os movimentos na América para que eles conseguissem sua liberdade’”.*⁴¹

Há uma certa insatisfação das organizações brasileiras com a cooperação, que teria abandonado um projeto que, segundo elas, ainda precisava ser consolidado. Foram freqüentes os relatos sobre o abandono por parte da cooperação. A alegação, por parte da cooperação, de “dever cumprido” quase sempre se repete. Poucas são as organizações que conseguem reverter este quadro. Das entidades pesquisadas, uma relatou como conseguiu convencer a agência financiadora a manter a doação de recursos. A argumentação do entrevistado vai no sentido de mostrar como a palavra “transformação” fazia mais sentido durante o regime militar. E como as mudanças precisam ser pensadas em outro nível nos dias de hoje, inclusive para convencer as agências internacionais a continuarem investindo no país. A *Misereor*, ONG ligada à Igreja Católica, financiava um projeto de educação para a *Espaço*, organização da periferia de São Paulo, ligada aos movimentos populares. No final de 1996, afirmou que não colaboraria mais com recursos para educação porque a educação é um dever do Estado. Como resposta, a *Espaço* fez a seguinte argumentação para a *Misereor*:

*“Vocês têm razão, a educação é uma obrigação do Estado, mas acontece que o Estado não assumiu essa educação ainda. Ora, a educação é um fator de mudança social. Quanto mais lenta essa educação, mais lenta seria essa mudança. Então, nós precisamos fazer a parte que o governo não está fazendo. Por incrível que pareça o governo se posicionou como voltado para o social, mas isso não saiu do papel. E nós não podemos ainda contar com o governo. E se nós não educarmos, vai demorar muito [para] que o próprio governo assuma. A educação é uma maneira de pressionar para que haja educação, oficialmente, na rede pública de ensino”.*⁴²

⁴¹ Entrevistada do CPV, São Paulo, outubro de 1997.

⁴² Entrevistado da Espaço, São Paulo, fevereiro de 1998.

Com esta argumentação, a *Espaço* conseguiu manter os recursos por mais dois anos. Mas as mudanças na cooperação aconteceram também na reorientação de temas, de formas de atuação e de regiões a serem privilegiadas com recursos. Recife, em Pernambuco, por exemplo, ficou conhecida pelo grande número de ONGs instaladas. Já a cidade de São Paulo e cidades do sul do país enfrentaram e ainda enfrentam dificuldades para manter seus financiamentos. Argumenta-se que, nessas regiões mais “ricas”, os problemas sociais seriam bem menores. Os temas e a forma de trabalho também se alteram, como atesta o depoimento a seguir:

“Como a FASE sobrevive no tempo? Altera de acordo com a conjuntura. A tendência é a FASE ser uma entidade cada vez mais Norte e Nordeste. E a questão urbana tende a perder peso. E aí você trabalha mais por núcleos que trabalhem a dimensão do meio ambiente, trabalho e renda, cidadania, desenvolvimento, política pública. Isto tem a ver com os próprios financiamentos. Hoje o financiamento é mais concentrado no Norte e Nordeste”.⁴³

Logo após a realização dessa entrevista, o escritório da *Fase* na cidade de São Paulo, que estava voltado mais para atividades ligadas aos movimentos sindicais e urbanos da cidade, foi fechado. A FASE possui escritórios em vários estados e suas atividades no Norte e Nordeste, bem como na cidade do Rio de Janeiro, permanecem.

3.2 Exigências de resultados, de impactos e de profissionalização

As ONGs brasileiras apontam que todas as agências internacionais passam a exigir resultados, impactos e profissionalização por parte das entidades financiadas. De um lado, há uma avaliação, especialmente entre os países europeus, de que vários anos de cooperação internacional não resultaram em alterações efetivas na qualidade de vida da população desses países. Certamente, esta mudança de postura foi causada em grande parte pelo que foi descrito no capítulo anterior sobre a visão neoliberal a respeito das políticas sociais e do papel das ONGs na implementação de políticas. É o que Edwards e Hulme (1996) denominam de “Nova Agenda Política” das novas agências bilaterais e multilaterais,

⁴³ Entrevistado técnico da Fase, São Paulo, novembro de 1997.

assumida por essas agências principalmente após o fim da Guerra Fria em 1989. Generaliza-se a percepção de que não é possível o desenvolvimento igual para toda a população, levando a cooperação internacional a voltar-se para socorrer situações de emergência ou criar mecanismos de compensação (Solano, Guarino e Zanetti, 1994). Fruto de uma avaliação de que projetos para acabar com a desigualdade são inviáveis, é preciso evitar que os mais pobres morram (Salama & Valier, 1994), e por isso, apoiar projetos que possam garantir a sobrevivência das populações de baixa renda, por exemplo, com geração de renda.

De outro lado, como alerta Lebon (1998), a cooperação internacional passou a exigir que a sociedade civil tomasse proposições construtivas em relação às autoridades públicas. Não acreditando mais na capacidade dos governos em atender as demandas sociais, as agências de cooperação e especialmente as agências multilaterais, como o Banco Mundial, passam a incentivar largamente a aproximação entre ONGs ou organizações de base e o Estado. Algumas organizações são exceções neste cenário, como a NOVIB, entidade holandesa que procura manter o trabalho com a periferia nos países nos quais financia projetos.

Aumentam também as exigências para que determinado projeto seja aceito: apresentação de contas, o funcionamento legal da instituição, a contextualização do projeto, os resultados de avaliação qualitativa e quantitativa e a população beneficiária.

Como consequência, há mudanças no padrão de organização interna das ONGs: passam a fazer planejamento estratégico, avaliação de impactos, há uma readequação para a diminuição dos custos, reestruturação de áreas de gestão administrativa e capacitação de recursos humanos para a administração. Nenhuma organização considera ruim o fato de ter que se tornar mais “profissional”, como atesta Durão (1995), mas a pressão de assumir maior responsabilidade, combinada à crise financeira, tornou a “contradição dilaceradora” e em alguns casos explosiva. Afirma Durão “não faz sentido especular acerca do papel cada vez maior que uma ONG poderá ter na sociedade civil quando as suas energias estão sendo em grande parte consumidas na administração de cortes de salários e em outras medidas de contenção de despesas”.

Além disso, há mudanças nas relações com os movimentos sociais, pois muitos dos recursos para o trabalho de mobilização social são cortados. Aumenta-se ainda o

desempenho de funções como assessoria ou consultoria para que a ONG sobreviva, inclusive por estímulo da cooperação, que pressiona para que as ONGs não fiquem tão dependentes dos recursos externos, prestando serviços ou vendendo os seus produtos para governos ou setores empresariais supostamente interessados em investir nos temas de trabalho das ONGs.

Há também redefinição dos programas executados por eles, sendo obrigados a incorporar temas que antes não estavam previstos nas suas atividades iniciais (Solano, Guarino e Zanetti, 1994). A incorporação desses temas não é tranqüila e muitas vezes não significa apenas uma mudança no vocabulário, mas sim uma alteração radical no trabalho específico das ONGs, como podemos perceber no exemplo a seguir.

Em entrevista, a assessora no Brasil da Fundação Interamericana (Interamerican Foundation), fundação do Congresso dos Estados Unidos, afirmou que desde 96, a Fundação passou por uma reestruturação, que implicava, ao invés de apoiar “as políticas públicas” – que significava apoiar cinco áreas: educação alternativa, saúde comunitária, agricultura sustentável, desenvolvimento urbano e fortalecimento das ONGs – apoiar projetos de “desenvolvimento de local”. Este novo conceito, segundo a entrevistada, visava dar ênfase para a necessidade de:

*“articulação dos diferentes atores que estão em torno a um projeto de desenvolvimento para aquela área, para aquele âmbito geográfico. Isso pressupõe parcerias, pressupõe articulações formais inclusive entre ONGs, governo local ou estadual ou federal, empresários, sindicatos”.*⁴⁴

Isto significou que as ONGs que faziam projetos pontuais tiveram que se articular com diferentes setores da sociedade para terem seus projetos aprovados e financiados pela Fundação. Não foi possível investigar as consequências práticas dessa alteração dos conceitos, mas sem dúvida alguma o tipo de atividades financiadas foi alterado. A entrevistada afirmava que ao invés de privilegiar ONGs que estavam num processo de articulação, negociação e até *lobby* no Congresso Nacional para alcançar determinadas conquistas, privilegiaram-se projetos pontuais, cujos resultados são observados em curto espaço de tempo, pois:

⁴⁴ Entrevista da assessora Interamerican Foundation, São Paulo, janeiro de 1998.

*“é difícil para quem atua com políticas públicas você poder ver tão claramente esses resultados. É difícil pensar que, por exemplo, o pessoal que trabalha com políticas no campo da educação e que estavam todos muito envolvidos com a lei de diretrizes e bases... Passou-se a lei com emendas. Mas até que isso se manifeste em termos de melhorias de educação, esse projeto já acabou há muito tempo. Então, no limite temporal do projeto, é muito difícil a gente observar resultados finais para quem trabalha com políticas públicas”.*⁴⁵

Em nome de uma mensuração dos resultados, muitos projetos foram cortados. Foram privilegiados projetos que num curto espaço de tempo poderiam ter resultados mensuráveis: projetos que visavam a articulação política para que determinadas leis fossem votadas ou implementadas foram substituídos por projetos que pudessem ter impactos a curto prazo. A mesma entrevistada cita um projeto modelo de “desenvolvimento local” – uma cooperativa para a produção de sisal, na Bahia. Neste projeto há financiamento para a agricultura de subsistência, as escolas estão voltadas para a capacitação técnica, há um supermercado que oferece produtos mais baratos. Tudo gira em torno da cooperativa, que se tornou a maior geradora de receita e a maior empregadora do município.

3.3 Esboços de Reação

Várias organizações tiveram como um dos motivos centrais para o engajamento na ABONG a crise financeira por que passavam, dados a alegada redução de recursos provenientes das agências estrangeiras e planos econômicos governamentais que prejudicaram as finanças dessas organizações. Primeiro o Plano Collor, que confiscou os recursos de agências brasileiras, que recebiam grandes quantias de uma só vez, e depois o Plano Real, que fez com que os recursos recebidos em dólar tivessem uma perda real com a conversão da moeda. Vislumbrava-se, com a ABONG, a possibilidade de constituir uma alternativa às mudanças operadas na cooperação internacional para que as ONGs recuperassem as perdas financeiras derivadas de cortes externos e de mudanças econômicas internas.

Este projeto das associadas não se confirmou. Muito pelo contrário, várias organizações se viram sem condições de acompanhar as mudanças operadas nas agências

internacionais. Houve até uma certa sensação de “traição”, de que as organizações que estavam na direção da ABONG se beneficiaram de conhecimentos e contatos com entidades internacionais e não socializaram informações importantes. As ONGs maiores, mais bem estruturadas e com maior acesso aos fundos estrangeiros conseguiram sobreviver, enquanto outras reduziram as suas atividades.

A crítica aos dirigentes da Associação não poderia ser mais dura por parte das organizações que enfrentaram grandes dificuldades financeiras, como atesta este depoimento:

“Quem participa da ABONG mais diretamente são pessoas que vêm das grandes ONGs. Isto faz com que elas tenham acesso privilegiado às mudanças de humor das agências financiadoras.

*(...) ao contrário do que a gente esperava, (...) de que a gente conseguiria vender uma proposta mais do campo de esquerda, eu tenho percebido que muitas dessas grandes organizações têm conseguido fazer projetos ‘casadinhos’. Sabendo que uma agência está financiando tal coisa, em seguida aparece o projeto para encaixar”.*⁴⁵

A sensação de que as grandes ONGs estariam se beneficiando gerou assim um mal-estar entre as organizações que esperavam da ABONG um papel de articuladora de uma política de resistência às mudanças na cooperação.

Apesar da discussão ocupar as reuniões do Conselho Diretor da ABONG – em março de 1992, em reunião do Conselho, a análise de conjuntura apontava que a CI (cooperação internacional) sofria uma “inflexão”; estava privilegiando projetos “*mais pragmáticos, menos políticos, com impactos mensuráveis no âmbito do combate à pobreza e das atividades econômicas*” – a situação parecia ser apontada como mais ou menos dada, sem possibilidades de reação coletiva por parte das ONGs. O texto “Esplendor e Miséria das ONGs”, de Jorge Eduardo Durão, de 24/06/94, traz um quadro - reproduzido abaixo - sobre a situação na época (o ano de 1994) e a perspectiva futura desejada, no qual se afirmava a necessidade de um menor grau de dependência em relação à CI.

⁴⁵ Idem.

⁴⁶ Entrevistado de ONG voltada a assessoria de movimentos populares, São Paulo, junho de 1997.

<i>Fatores</i>	<i>Combinação ótima</i>	<i>Combinação atual</i>
Demandas	Aumentam	Aumentam
Acesso a Recursos Públicos e Privados Nacionais	Maior	Mínimo
Dependência da CI	Menor	igual ou maior
Acesso a Recursos da CI	Estável	Diminui

O texto apontava, ao final, para o refluxo da cooperação internacional, mas com possibilidades de obtenção de recursos tanto no setor privado quanto no acesso a fundos públicos. Esta projeção de possibilidade de sustentação com fundos públicos tornou-se uma bandeira de luta para a ABONG. O que evidentemente, trouxe novos dilemas, a serem explicitados no quinto capítulo.

Para as ONGs mais voltadas à atuação de mobilização social, tal como caracterizamos no primeiro capítulo, o dilema passou a ser entre deixar de fazer o trabalho mais fundamental, segundo essas ONGs, junto aos setores excluídos (o chamando “trabalho de base”) ou continuar atuando da mesma forma, correndo o risco de ficar sem recursos. Insistir no trabalho de base implica em enfrentar muitas mudanças, como afirma, a seguir, a entrevistada:

*“[Nós vamos continuar] a investir na base, fazer construções das mobilizações etc. (...) Se antes dos anos 90, as ONGs tinham pouca qualificação técnica e muita discussão política, o perigo dos anos 90 é a gente ter excesso de técnica e despolitizar a discussão. Eu acho que é uma coisa que estamos nos dando conta e talvez não ocorra. De não tornar o trabalho estritamente técnico”.*⁴⁷

Como vimos, esta atuação mais técnica foi resultado tanto das relações que começaram a ser estabelecidas com o Estado, com vistas a sua democratização, quanto das pressões da cooperação internacional e do próprio Estado brasileiro, que passou a buscar nessas organizações uma forma de realizar tarefas que antes eram estatais. Mas certamente o maior peso em direção à profissionalização foi dado por exigências externas, como atesta o depoimento de um dirigente de ONG e da ABONG:

“Eu acho que tem muito a ver com as exigências de maior impacto. Já que lá na Europa também a cooperação é questionada. (...), é impossível manter ONGs que

⁴⁷ Entrevistada da Camp, São Paulo, 22/10/97.

*não tenham um padrão mínimo de consistência, de desenvolvimento institucional, de escala de atuação. Isso provoca suspensão de determinados financiamentos”.*⁴⁸

A exigência de uma atuação mais técnica, que em parte se deve a pressões da cooperação, em parte, se deve também um novo patamar de intervenção, que envolve o diálogo com o Estado e a tentativa de obtenção de recursos públicos, fez com que estas organizações tivessem que redefinir prioridades e formas de atuação. Para elas, fica o desejo de um futuro em que possam retomar sua “antiga vocação”, mesmo que em outros termos. Veja-se o exemplo do CEDAP, uma organização que originalmente trabalhava em apoio a movimentos sociais de Campinas, produzindo boletins, aplicando cursos para as lideranças dos movimentos, e que, na época da entrevista, basicamente só estava fazendo uma pesquisa para a Caixa Econômica Federal sobre as populações de baixa renda que moram em edifícios financiados pela Caixa. Durante o depoimento, a entrevistada da organização procura estabelecer algum vínculo entre a forma antiga e a atual de trabalho. Ela tem esperança de que, com a aproximação com a população pesquisada, a antiga “missão” da organização seja restabelecida. Todavia, fica evidente que a possibilidade é muito remota.

*“A missão do CEDAP é trabalhar mesmo com os movimentos sociais na área dos movimentos populares, de assessoria, com cursos. Atualmente, estava um pouco parado, agora, com estas propostas [de contratação, feita pela Caixa Econômica Federal para uma pesquisa sobre os moradores dos prédios financiados pela Caixa para populações de baixa renda] este trabalho está voltando, um pouco”.*⁴⁹

Este caso do Cedap aponta como as organizações são obrigadas a reformular suas formas de atuação a fim de conseguir manter a entidade em funcionamento. Neste caso, específico, conseguir este convênio com a Caixa Econômica Federal significou modificar totalmente o perfil de atuação dessa organização.

⁴⁸ Entrevistado dirigente da Fase, São Paulo, 22/10/97.

⁴⁹ Entrevistada do Cedap, Campinas, fevereiro de 1998.

* * *

Este capítulo teve por objetivo apontar as mudanças pelas quais a chamada cooperação internacional passou, indicando as conseqüentes tendências de alterações nos padrões de financiamento para as ONGs brasileiras. Apontaram-se ainda as tentativas de reação esboçadas pela ABONG para enfrentar essas mudanças, mas que não alcançaram sucesso. Uma das conseqüências dessas mudanças foi a alteração das relações entre as ONGs e movimentos sociais, como será tratado no próximo capítulo.

CAPÍTULO 4

ONGs e MOVIMENTOS SOCIAIS: a busca de legitimidade e representatividade

Este capítulo tem por objetivo discutir as relações entre movimentos sociais e ONGs. A perspectiva adotada neste trabalho considera os movimentos sociais como sujeitos históricos que presidem a sua própria ação. Nas palavras de Sader, “o sujeito autônomo não é aquele (pura criação voluntarista) que seria livre de todas as determinações externas, mas aquele que é capaz de reelaborá-las em função daquilo que define como a sua vontade” (Sader, 1988: 56). Não adotamos aqui uma concepção dos movimentos como dotados de uma unidade objetiva e em mobilização permanente dentro de estratégias pré-concebidas, mas nossa ênfase está nas formas pelas quais esses movimentos atuam e se reconfiguram em cada momento histórico. Por isso, o primeiro capítulo tratou de ressaltar os espaços concretos atuais nos quais os movimentos sociais se encontram e a força ou fraqueza que alcançam na conjuntura desfavorável, descrita no segundo capítulo.

Uma pergunta fundamental para a compreensão do que são as ONGs é se elas podem ser consideradas parte dos movimentos sociais ou se elas são outro tipo de arranjo institucional. Esta pergunta só é válida para organizações que estão vinculadas ou estreitamente ligadas aos movimentos. Para as ONGs do campo da filantropia ou das organizações empresariais, esta questão não faz qualquer sentido. Por isso, qual o vínculo das ONGs com movimentos feminista, de negros ou ecológico? Elas seriam externas ao movimento ou fariam parte dele?

Para entrar neste debate é preciso fazer uma distinção entre as ONGs criadas com vistas a assessorar a mobilização social e as ONGs como conjunto de militantes especialistas em determinada área de trabalho. Vamos às distinções.

4.1 ONGs e Movimentos como parte do mesmo campo

Como discutimos no primeiro capítulo, as ONGs (ex-centros de assessoria) faziam parte da mesma rede dos movimentos sociais. Ao assessorar esses movimentos, apagavam-se as diferenças entre os que faziam ou não parte dos movimentos. Havia uma espécie de “criação (mítica) da comunidade dos iguais” (Durham, 1984). Evidentemente que existiam diferenças de classe, cisões, divergências, acusações mútuas, discriminações, mas dentro do espaço de luta era importante construir uma igualdade interna.

Quando essas organizações passam a se assumir como ONGs, como atores sociais com voz própria, os conflitos entre elas e os movimentos sociais tornam-se inevitáveis. Acontece uma disputa para saber quem é mais legítimo para ocupar determinados espaços. Como esses “ongueiros” geralmente possuem mais capacitação em relação às organizações populares (possuem maior escolaridade, expressam-se melhor, falam inglês) e possuem mais condições (financeiras e de tempo, afinal são pagos justamente para atuarem nessas arenas), os conflitos ficam acirrados. Não é por acaso que a ABONG, entidade que foi em grande parte idealizada pelos ex-centros de assessoria, é constituída às vésperas da primeira das conferências do Ciclo da ONU, a ECO-92. Esta primeira conferência, com as demais conferências da década (de Beijing, do Cairo, de Istambul), foram espaços que privilegiaram a atuação das ONGs como “representantes da sociedade civil”. Para ocuparem esses espaços com legitimidade as organizações não poderiam ser apresentadas como meros assessores, mas precisavam ser reconhecidas como “atores com voz própria”.

A fim de assumirem convênios com o Estado, havia a necessidade de também aparecerem como parte ativa da sociedade civil. A questão é o quanto esse caráter de constituição como um ator com voz própria, afetou as relações das organizações com o seu público-alvo ou os seus vínculos históricos estabelecidos com movimentos sociais.

O entrevistado da Ação Educativa revela uma preocupação, que pode ser estendida a vários outros entrevistados, em saber se este tipo de iniciativa não estaria significando o abandono do projeto junto aos grupos de base:

“Isso significa abandonar um projeto inicial de educação popular, trabalho junto aos grupos de base etc., etc.? Eu diria para você não, porque no fundo o que a gente fez foi ampliar um espectro de atenção. Mas onde está o trabalho de base? Em várias

*das nossas ações a gente faz isso, por exemplo, na parte pedagógica nós montamos uma proposta de currículo para educação de jovens e adultos de primeira à quarta série que foi publicada em co-edição com o MEC e com a UNESCO, distribuída nacionalmente. Isso criou uma polêmica muito grande no sentido de que, para alguns, isso pode ter sido uma atitude de subserviência às orientações neoliberais do Estado, para outros pode ter sido um oportunismo, para outros pode ter sido uma forma de valorizar a educação de jovens e adultos”.*⁵⁰

O trabalho de base aqui, ao contrário do que poderíamos imaginar, não passa pela organização e mobilização dos possíveis interessados na educação (tema específico de atuação da Ação Educativa), mas num certo “compromisso implícito”, que permite ao entrevistado dizer que montar uma proposta de currículo é continuar o projeto de educação popular porque este currículo estaria contemplando tudo o que foi acumulado ao longo dos anos nesta área de atuação. O trabalho de base aqui parece estar tomando um novo sentido, um novo rumo, bem diferente do significado que ele tinha nos anos 70 e 80. Como dizia Pontual, em debate ocorrido em 1988: “a educação popular entra como uma estratégia educativa que permite, inserida nestas diferentes formas, ou nesses diferentes processos organizativos das classes populares, articular uma coerência entre o projeto político que se quer construir e o processo mesmo de constituição desse sujeito que vai levar à frente esse projeto político”.⁵¹ Naquele momento, o vínculo com as formas diferentes de organização das chamadas classes subalternas era essencial. Isto parece estar mudando.

Para um dos entrevistados da FASE, este tipo de atuação como um ator com voz própria significou sim o enfraquecimento do trabalho junto aos grupos de base, fazendo com que ele questionasse a pertinência de utilizar a palavra “parceria” para caracterizar a relação que a FASE estabelece com o Estado:

“Você vê um governo como a Luiza Erundina, onde a parceria estabelecida entre a Secretaria de Habitação, as assessorias técnicas e as associações de moradia levava em conta o que diz respeito à forma de organização, os papéis de cada um. Hoje, o governo Pitta, ou até o governo Mário Covas, age de forma diferente, você chega com todo peso que o CDHU [tem] e você impõe em determinada área um projeto do CDHU. Você não pára para discutir com a associação ou com a assessoria que acompanha aquele movimento qual o projeto ideal para a região de acordo com o clima, de acordo com a própria topografia da região. É isso que eu

⁵⁰ Entrevistado dirigente da Ação Educativa, São Paulo, novembro de 1997.

⁵¹ Pontual, Pedro. *Educação Popular em Debate*. Petrópolis: Vozes, 1988: p. 19.

*chamo de desgaste da palavra parceira. Às vezes uma própria ONG faz isso também. Você tenta estabelecer um trabalho de geração de renda numa determinada região. Já têm os modelos com os quais você trabalha sempre: cozinha comunitária, padaria comunitária. Você chega lá e impõe. É claro que isso é uma visão de quem ainda acredita que isso [a discussão com os movimentos sociais] é possível”.*⁵²

Podemos perceber como a FASE modificou seu enfoque rapidamente nos últimos anos. Em uma publicação de 92 (tipo *folder*), a FASE é definida como uma entidade vinculada a grupos e movimentos populares, comprometida com a sua construção e fortalecimento enquanto sujeitos coletivos, visando contribuir para torná-los atores hegemônicos no processo de democratização da sociedade brasileira. Seus programas eram: Trabalho e Cidadania, Pequena Produção na Amazônia para o Desenvolvimento Sustentável, intervenção nas lutas por Reforma Urbana, Trabalhadores Urbanos e Ação Sindical, Investigação e Capacitação. Em 97, a revista da FASE, intitulada *Proposta*, define a missão da FASE como a construção de projetos de desenvolvimento alternativo, através de projetos demonstrativos. Os programas são: Meio Ambiente e Desenvolvimento, Trabalho e Renda, Cidade, Políticas Públicas e Questão Urbana. Como é possível perceber, após esses cinco anos, alguns programas permanecem, mas o de Trabalhadores e Ação Sindical e o de Investigação e Capacitação foram extintos. Além disso, o programa Trabalho e Cidadania foi substituído pelo programa Trabalho e Renda.

O problema todo, ao menos para algumas ONGs ligadas umbilicalmente aos movimentos sociais, foi administrar uma nova situação criada com a transformação de centros de assessoria em ONGs. Havia um desafio interno que era superar a chamada “síndrome de clandestinidade”; e um desafio externo que era conseguir estabelecer novas relações com seus parceiros históricos:

*“A gente coloca os movimentos como interlocutores privilegiados. Nós temos autonomia para fazer o que a gente acha que é melhor, mas nós temos esta aliança política histórica. E não só em homenagem ao passado que a gente pretende manter [essa aliança]. A gente acha que estrategicamente é importante”.*⁵³

⁵² Entrevistado técnico da FASE, São Paulo, novembro de 1997.

⁵³ Entrevistado da Ansur, São Paulo, outubro de 1997.

A ANSUR é uma entidade que tem por objetivo articular as lutas urbanas. Em texto de 1993 desta instituição, fica clara a importância das alianças com os movimentos populares para alcançar os seus objetivos. Diz o autor do texto que uma das formas de lutar pela reforma urbana é transformar em senso comum a idéia de que a especulação imobiliária é a principal responsável pelos problemas urbanos. “Para construir esta hegemonia, é preciso consolidar referências, que representem as vítimas do processo de segregação diante da opinião pública”. Segundo o autor, estas referências só seriam possíveis através da organização dos movimentos populares para formarem “instâncias representativas de unificação”.⁵⁴ Este texto aponta como a legitimidade do trabalho da ONG só acontece se os vínculos com os movimentos estão realmente consolidando novas referências, para além dos termos em que as questões - neste caso, as questões urbanas - estão sendo tratadas. Nos termos de Fraser, são esses vínculos constitutivos que permitem o surgimento de “contra-públicos subalternos”, quando membros dos grupos sociais subordinados – sem-terras, sem-tetos, mulheres, trabalhadores, negros, gays, lésbicas - inventam e fazem circular contra-discursos em oposição ao público dominante.

4.2 A representatividade e legitimidade das ONGs

Mesmo quando há uma declaração de princípios que afirma a existência de vínculos históricos com os movimentos, surge outro problema que é a legitimidade que estas organizações teriam para representar os movimentos a que estão vinculadas:

*“A entrada legítima das ONGs como interlocutores legítimos para a discussão oxigenou a sociedade civil. Mas o que aconteceu? Uma coisa é você querer dizer que você também é legítimo a participar deste diálogo com outros atores, com o governo, na discussão de determinadas questões políticas, outra coisa é você dizer que você é o mais legítimo para discutir . Não foi assim que foi dito, mas é assim que está acontecendo”.*⁵⁵

O entrevistado dizia que atualmente as ONGs estariam falando em nome dos movimentos sociais, sobretudo quando é preciso ter interlocuções com setores de governo,

⁵⁴ Pinto, Victor Carvalho. “Desenvolvimento Urbano ou Reforma Urbana”, texto da ANSUR: 1993.

⁵⁵ Entrevistado da Ansur, São Paulo, outubro de 1997.

sem que os movimentos se sentissem plenamente representados por estas organizações. A justificativa para a atuação em nome de outros atores é o fato de estarem em redes que assegurariam o compartilhamento dos mesmos projetos.

*“Quem é você? Você pode perguntar. Claro que não sou eu, não é a Ação Educativa, mas é aquilo que, de uma certa forma a gente conflui. São educadores de adultos, são redes públicas... A gente imagina que a gente, de uma certa forma, acaba falando por um conjunto de atores sociais que nessa área tem uma influência muito grande”.*⁵⁶

Esta discussão sobre a capacidade de representar de alguma forma os movimentos sociais e do protagonismo que as ONGs teriam, independentemente dos seus vínculos com os movimentos, parece ter surgido desde o início da década de 90, quando organizações que eram apenas “centros de assessoria” resolveram assumir papel de atores sociais. Nos primórdios da fundação da ABONG esta discussão já aparecia.

Em carta de 18/01/90, da Comissão Pastoral da Terra (CPT) de Goiânia para a Comissão de Trabalho - Fórum ONGs do Rio, há um questionamento sobre a validade de formar uma associação de ONGs. Os autores da carta afirmam que, em princípio, seriam uma ONG mas recusam autotransclassificar a CPT como ONG “por entender que esta denominação não especifica e nem qualifica a sua atuação no meio popular”. *“O título ONG apenas indica a sua separação das instituições estatais, colocando o Estado como centro da existência destas organizações. A preocupação da CPT não está voltada para o Estado mas para os trabalhadores do campo, os quais, a par de deverem ser os destinatários da política estatal são por ele esquecidos”*. Afirmam considerar importante a articulação com outras entidades, mas preocupam-se com a iniciativa da formação de uma associação, pois acreditam que: 1. A iniciativa é fruto da preocupação com o Estado brasileiro e não com o movimento popular; 2. A iniciativa é por “salvaguarda de interesses financeiros” e “locução [sic] com instâncias estatais” e não para trabalho conjunto das entidades; 3. Temem pelas não-filiadas (perguntam se elas seriam excluídas?); 4. Preocupam-se com a institucionalização porque as relações são incipientes; 5. Preocupam-se porque o convite não fala sobre a instituição legal da ABONG.

⁵⁶ Entrevistado da Ação Educativa, São Paulo, novembro de 1997.

Em 12/12/90, a ADITEPP (Associação Difusora de Treinamento e Projetos Pedagógicos) – Curitiba, também se manifesta por carta, justificando porque não vai aderir ao projeto da associação. A carta afirma que a entidade concorda com a “natureza” da idéia (integração das ONGs), mas não com a “oportunidade e a forma”. Aponta os seguintes problemas: a) faltam recursos para esta estrutura; b) acham interessante para as grandes ONGs, mas não têm certeza se será bom para as pequenas; c) são uma ONG pequena e não querem aderir sem poderem participar efetivamente; d) apoiam os Fóruns de ONGs locais; e) questionam o impacto nos setores populares (falam das últimas eleições) – perguntam se o melhor caminho é fazer uma associação?; f) acreditam que só tendo respaldo nos movimentos populares poderiam assumir publicamente o lugar que ocupam na sociedade civil. Enfim, dizem que querem buscar formas menos institucionalizadas de contribuir na organização de setores populares.

Estas cartas (e provavelmente outras discussões a que não tive acesso via cartas, que devem ter ocorrido por telefonemas ou conversas pessoais) fizeram com que a comissão que propunha a formação da ABONG reafirmasse o compromisso com os movimentos populares. O texto “As ONGs e a Esfera Pública: Novos Elementos para a Discussão da Proposta de uma Associação Nacional de ONGs”, de abril de 1991, sem assinatura nominal, produzido pelo grupo de trabalho que preparava a assembléia de formação da ABONG, reclama do que eles entenderam como uma opinião “velada”: que as organizações que estavam promovendo a Associação, na verdade, tinham “projetos políticos particulares” e queriam controlar a associação para aumentar seu poder institucional. Esta acusação vai ser recorrente e está presente, embora com menos força, até hoje. Ela parece estar ligada aos já mencionados problemas financeiros que as ONGs atravessam e às expectativas de que a ABONG pudesse resolvê-los, o que não teria acontecido.

O grupo afirma, neste texto, que é exagero dizer que o Estado é o centro da existência destas organizações. Argumentam que a falta de precisão do termo ONG não implica que não haja “uma identidade comum a um amplo conjunto de entidades que constituem o universo diferenciado das ONGs comprometidas com a construção da democracia e o fortalecimento dos movimentos sociais e dos sujeitos populares (grifo nosso)”. Afirmam ainda que dizer que a relação das ONGs se esgota nas relações com os

movimentos populares “corresponde ao baixo perfil das ONGs no período da ditadura militar bem como aos obstáculos e à inexistência de canais institucionais para uma participação mais efetiva na esfera pública tanto dos movimentos sociais quanto das próprias ONGs, naquele período”. Argumentam que, na construção de uma sociedade democrática, é preciso estar presente no debate público e na interlocução com o Estado. É importante a definição e controle das políticas e recursos públicos. Consideram um argumento basista/centralista e autoritário a visão de que as ONGs, ao se assumirem como atores políticos, “ameaçariam” o protagonismo dos movimentos sociais. Isto iria contra a pluralidade dos sujeitos coletivos. “As diversas lutas lideradas por atores sociais específicos (e não vemos por que excluir desse campo a intervenção social das ONGs) enriquecem o processo cujo objetivo é a democratização das relações sociais na sociedade civil. E este objetivo só poderá ser atingido se a democratização alcançar o nível especificamente político do Estado”.

É curioso observar que esta elaboração inicial sobre o compromisso com o fortalecimento dos movimentos sociais e dos sujeitos populares, que aparece também no primeiro estatuto redigido⁵⁷, não aparece mais com esta ênfase nas publicações mais recentes; e o caráter de protagonista autônomo das ONGs parece ter ganho mais importância do que o compromisso histórico com os movimentos sociais. No *Jornal da ABONG*, n. 9, de janeiro de 1995, os objetivos da Associação são definidos da seguinte forma: “1. Construir foros de debates e grupos de trabalho para o aprofundamento de temas importantes da realidade nacional e da cooperação internacional; 2. Servir de veículo de expressão, em níveis nacional e internacional, de opiniões, contribuições, propostas e alternativas das ONGs frente à problemática do desenvolvimento da sociedade brasileira; 3. Animar a coordenação nacional, regional e especializadas entre as ONGs; 4. Estimular o

⁵⁷ O cap. 2, “Das associadas”, afirmava: “são consideradas ONGs as entidades que, juridicamente constituídas como sociedades civis sem fins lucrativos, notadamente autônomas e pluralistas, tenham compromisso com a construção de uma sociedade democrática e o fortalecimento dos movimentos sociais, condições que se atestam pelos termos de seus estatutos e por sua trajetória institucional”. (Artigo 3º). Condições para admitir ONGs associadas:

I - ter personalidade jurídica própria;

II - o compromisso da ONG com a construção de uma sociedade democrática, pluralista e baseada em mecanismos eficazes de participação popular;

III - o compromisso da ONG com o fortalecimento dos movimentos sociais de caráter democrático (grifo nosso);

IV - a autonomia das ONGs

V - ser uma entidade sem fins lucrativos

diálogo e a cooperação com ONGs em nível internacional e a informação sobre a atuação de agências governamentais e multilaterais de desenvolvimento; 5. Defender os interesses comuns de suas associadas, representando interesses perante a opinião pública e o Estado; 6. Facilitar a orientação e defesa legal de suas associadas”.

Dentre os critérios de filiação, os que mais chamam a atenção são: a associação interessada deve ser autônoma frente ao Estado, às igrejas, aos partidos políticos e movimentos sociais, além de manter um compromisso com a constituição de uma sociedade democrática, incluindo o respeito à diversidade e ao pluralismo. Não estamos querendo afirmar que o fortalecimento dos movimentos sociais e sujeitos populares não pode estar implícito nestas formulações de 1995, mas é curioso constatar que a explicitação deste caráter das ONGs aparentemente não é mais vista como necessária.

Segundo um entrevistado, a visão de que as ONGs teriam um papel “menor” do que o dos movimentos sociais, mais de apoio, foi superada. O que faz com que este entrevistado em particular sintasse minoria, inclusive dentro da sua própria organização:

*“É uma visão considerada atrasada quando eu falo: o papel nosso é de fortalecimento dos sujeitos, a nossa presença na cena pública se dá em determinados momentos. Por mais que você questione a representação dos movimentos, eu ainda acho que vale mais a pena você conversar com o Vicentinho, enquanto presidente da CUT ou com o próprio Raimundo da CMP [Central de Movimentos Populares] (...) Eu acho ainda que o Vicentinho, o Raimundo tem muito mais peso, mais legitimidade no processo de relação com o poder público do que uma ABONG, embora eu não negue o papel que você possa ter em determinada situação. Essa visão que eu tenho tende a ser perdedora no próximo período”.*⁵⁸

O entrevistado considerava que as ONGs têm muito menos legitimidade para falar em nome de um público mais amplo do que representantes dos movimentos sindicais e populares. Mas ele observa que a tendência, da qual ele discorda, é elevar ao mesmo patamar a atuação das ONGs e dos movimentos sociais.

O relato a seguir mostra como esta discussão sobre as ONGs como um ator político próprio encontra eco e foi formulada a partir da própria experiência que as organizações estavam vivendo no final dos anos 80. São as organizações que fazem parte desde o início da constituição da ABONG, como a SOF, que vão levantando esta questão.

⁵⁸ Entrevistado técnico da FASE, São Paulo, novembro de 1997.

“Quando eu cheguei na SOF tinha muito essa discussão sobre a identidade porque a SOF tinha muito trabalho vinculado ao bairro, queria fazer um trabalho mais geral, mais de articulação, queria aprofundar também qual seria a sua especialização nestas áreas de práticas educativas (...) Tinha muito conflito o que era o nosso papel, o papel dos movimentos, o que era o papel da assessoria. Esse processo de articulação das ONGs e toda essa discussão das ONGs como um ator próprio caiu muito bem dentro da SOF porque aqui vivia-se muito este conflito (...) Passou a existir as plataformas conjuntas, por exemplo, nós começamos a participar da Plataforma da ICCO [agência de cooperação internacional], em 89, que era uma discussão com parceiros da ICCO para pensar a política da ICCO no Brasil. Aí você começou a ter também um outro grau de circulação. Antes a gente não circulava em fóruns entre ONGs. Circulava muito em fóruns do movimento de mulheres, do movimento popular. Na medida em que a gente vai circulando em vários fóruns formados por ONGs, começa a aprofundar esta discussão”.⁵⁹

A questão da legitimidade da ONG frente ao movimento social muda quando ela não foi constituída como uma assessoria, mas sim por membros desse movimento, como é o caso dos movimentos negros e de mulheres, quando freqüentemente as ONGs também são formadas por negros e mulheres, que se sentem parte do movimento (e efetivamente são). Como afirma Lebon (1998), efetivamente as ONGs de mulheres são parte do movimento de mulheres. A questão é que elas não são o conjunto do movimento de mulheres, mas são elas que ocupam determinados espaços (as Conferências da ONU, os Conselhos de Saúde da Mulher, entre outros), pois possuem mais “recursos de tempo e financeiros” do que grupos mais informais ou mesmo feministas autônomas (que também são parte do movimento).

Para algumas organizações do movimento de mulheres e de negros, a questão está mais ou menos superada porque se consideram parte do movimento e nunca tiveram o papel de centro de assessoria a outros movimentos; portanto, não se sentem cobrados, nem em crise.

“Quando nós criamos o Geledés foi exatamente isso: para ter uma organização que fizesse essa intersecção entre o movimento de mulheres e o movimento negro (...). É uma ONG para fazer esta intersecção. Nós fazemos parte do movimento negro e do movimento de mulheres”.⁶⁰

⁵⁹ Entrevistada da SOF, São Paulo, novembro de 1997.

⁶⁰ Entrevistada do Geledés, São Paulo, fevereiro de 1998.

*“O Coletivo é uma organização não-governamental. O Coletivo enquanto entidade feminista está ligado a redes feministas. Nós estamos ligados à Rede Nacional Feminista de Direitos Reprodutivos, nós estamos ligados à Rede Latino-americana, nós estamos ligadas à Rede Mundial enquanto uma entidade feminista. Isso não nos exclui da gente estar participando das coisas políticas do país e do próprio movimento. Vai ser feito uma discussão do projeto de lei e o movimento vai estar participando. Nós também somos movimento”.*⁶¹

Para a participante do Geledés, a forma de organização em ONG é um estágio mais desenvolvido do movimento social:

*“Porque você precisa de um suporte que a ONG te dá. Nós vimos como é diferente a nossa militância da do movimento negro. Lá, nós nunca tivemos sede (...) Por exemplo, você vai para Beijing, na conferência da mulher. Você é de uma ONG. Tem toda uma estrutura, uma infra-estrutura. Eu acredito que há um peso muito maior para a ONG. Eu atribuiria um peso muito maior”.*⁶²

Evidentemente, surgiram conflitos com a parte do movimento que não era institucionalizada como ONG. Mas segundo a entrevistada, isto aconteceu apenas no início.

*“Eles pensaram: com sede, com computador, com impressora, com fax, vieram mesmo para não só ser referência, mas para acabar com tudo o que existe. E depois foram percebendo que muito pelo contrário. Era realmente para mudar o patamar do movimento, que era aquela coisa muito precária”.*⁶³

Todavia, ao contrário do que possa transparecer desses discursos, as relações de ONGs com o conjunto dos movimentos não são nada tranquilas. Apesar dessas organizações se sentirem “sem culpa” (Silveira, 1999), elas conseguem ocupar espaços que os movimentos não ocupam e isso gera tensões. Além disso, como ressaltou Alvarez (1999) o aumento dessa face mais técnico-profissional das ONGs tem causado uma diminuição nas suas atividades de mobilização social. No seminário da ABONG de agosto de 1996, um dos grupos de trabalho que discutiu sobre a relação dos movimentos sociais com as ONGs chegou à conclusão de que as relações realmente eram complicadas e que havia uma

⁶¹ Entrevistada do Coletivo Feminista, São Paulo, novembro de 1997.

⁶² Entrevistada do Geledés, São Paulo, fevereiro de 1998.

⁶³ Idem.

ameaça real das ONGs substituírem o conjunto dos movimentos, o que os levava a refletir que uma das saídas possíveis era manter o diálogo constante com os movimentos.

Outra face dessa discussão sobre a representatividade está ligada ao surgimento de alguns temas na esfera pública nacional terem aparecido justamente quando o formato ONG parecia se impor com o novo padrão de organização social. Eram temas que não estavam ligados a nenhum grupo específico, são os chamados “direitos difusos”, que poderiam ser defendidos por qualquer um e não tinham uma base social restrita. Estamos nos referindo aqui especificamente ao movimento ambiental. Este movimento acabou se configurando sob o formato de pequenas e médias ONGs, com vínculos estreitos com entidades internacionais. Para este movimento, a questão da representatividade não se apresenta como um problema tão sério porque as várias ONGs ambientais estariam dando voz a interesses difusos na sociedade. A representatividade viria mais da coincidência entre esses interesses e os defendidos pelas ONGs do que de uma articulação orgânica entre elas e os portadores destes interesses.

Em alguma medida, as ONGs de direitos indígenas, as ONGs-Aids (formadas somente em raras exceções pelos próprios portadores do vírus HIV) e organizações dos direitos da criança e do adolescente também seriam as portadoras de direitos difusos, pois os grupos defendidos por elas possuem pouca capacidade de organização para defenderem-se a si mesmos. Isso não significa que esta suposta “coincidência” de interesses não possa ser questionada. Nos anos recentes, várias organizações regionais de indígenas surgiram: como a APOIS – Articulação do Povos e Organizações Indígenas do Sul, o CIR- Conselho Indígena de Roraima e FOIRN – Federação das Organizações Indígenas do Rio Negro e a AMARN – Associação das Mulheres Indígenas do Rio Negro (Cebrap, 1997). Entre as ONGs-Aids, com o coquetel de remédios, os portadores do vírus passaram a viver mais e a constituir também organizações de portadores, que reivindicam espaços para que esses grupos tenham “voz” nos programas governamentais de AIDS.⁶⁴

⁶⁴ Entrevistado do GIV, Grupo de Incentivo à Vida, São Paulo, julho de 1999.

* * *

Este capítulo procurou apontar como os vínculos entre ONGs e movimentos estão se configurando. O capítulo a seguir aprofundará essas questões ao discutir as relações das ONGs com governos e no que essas relações afetam seu trabalho de mobilização social e vínculo com os movimentos.

CAPÍTULO 5

APROXIMAÇÕES E DISPUTAS ENTRE ONGs e GOVERNOS

O objetivo geral deste capítulo é aprofundar a discussão sobre as relações de algumas ONGs tanto com o Estado quanto com a sociedade em geral. Como vimos ao longo deste trabalho, por motivos diferenciados, ONGs e governos em vários níveis têm se tornado mais próximos. Este capítulo avaliará alguns momentos de proximidade entre Estado e ONGs procurando aprofundar como esses vínculos afetaram as relações com os movimentos sociais.⁶⁵

5. 1 Aproximação ou Distância

Como destacamos no capítulo primeiro, algumas ONGs, mesmo aquelas vinculadas à ABONG recusam-se a dialogar com setores estatais. Para retomar os argumentos, enfatiza-se que o vínculo prioritário deveria ser feito com movimentos sociais, pois qualquer vínculo com governo significa tornar-se um braço do Estado. Repetindo o argumento de uma entrevistada:

*“Quando a ABONG coloca essa discussão de políticas públicas, ela tá vendo essas entidades inclusive como um braço do Estado para a elaboração de políticas. Primeiro que nós não nos consideramos um braço do Estado. Não somos, não seremos e quando passarmos a ser não temos porque existir. Então, eu vejo a discussão muito por aí”.*⁶⁶

Em alguns casos, rechaçam-se vínculos com um governo específico ou um espaço específico de interlocução com o Estado e não com todo e qualquer governo. A entrevistada da SOF por exemplo, afirmava que já havia trabalhado em administrações municipais do PT, mas não participava de espaços como o Conselho da Condição Feminina porque entendia que este não era um espaço de co-participação: não havia eleição para os seus

⁶⁵ Este capítulo está baseado no relatório sobre ONGs, de abril de 2000, realizado para a pesquisa “Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil”. Nesta pesquisa contei com a colaboração de Bruno Gaspar Garcia.

⁶⁶ Entrevistada do CPV, São Paulo, outubro de 1997.

membros e as pessoas escolhidas eram indicadas para participar dele. Já em canais onde existiam regras claras de participação da sociedade, como o Conselho de Saúde, a SOF participava.⁶⁷

A “parceria” só aconteceria com os movimentos sociais. Isto porque parceria, freqüentemente, é entendida por essas organizações como uma relação de igualdade, de compartilhar valores, tarefas e recursos:

*“Esse negócio de parceria eu ouvi muito falar quando as primeiras discussões sobre globalização começaram a surgir. Por enquanto a gente tem feito parceria entre nós, ONGs e movimentos para fazer determinada coisa. Sempre faz em parceria. Nunca participei de nenhuma experiência, nem a ANSUR participou de uma experiência onde houvesse uma parceria entre um agente da sociedade civil e um agente do Estado”.*⁶⁸

A ANSUR já teve interlocuções com o Estado, mas aqui o entrevistado identificava a parceria como uma relação entre iguais. Esta relação entre iguais nunca havia sido estabelecida com órgãos de governo, mas, na visão dele, já teria sido estabelecida com movimentos sociais.

A tendência é denominar estas relações com o Estado como convênios, contratos:

*“A gente considera mais parceiros os do nosso campo. Porque esse conceito de parceria foi entrando sem a gente pensar muito nele também. Um tempo a gente começou a trabalhar o conceito na Ação da Cidadania. Têm várias definições, mas de qualquer forma a gente tem um pouco a idéia de parceria quando você pode fazer trocas iguais. Eu acho complicado as pessoas dizerem estamos fazendo uma parceria com o Estado. O que é uma parceria com o Estado? Em geral, é assim, nós estamos fazendo uma coisa que o Estado deveria fazer. Era melhor a linguagem de antes ‘recebemos um subsídio do Estado para implantar um serviço que poderia ser o Estado que fazia; o Estado não faz; ele no máximo dá um subsídio para a gente fazer’. Era isso que nós falávamos antes. O SOF já recebeu dinheiro do Estado, pouco, da Secretaria de Assistência Social, para prestar um serviço ambulatorial. Isso não é uma parceria com o Estado, isso é um convênio. Um convênio ou um contrato, agora uma parceria fica parecendo que o Estado está ajudando uma coisa que é obrigação sua fazer”.*⁶⁹

“A prefeitura de São Paulo, por exemplo, quer capacitar os professores da rede pública para orientação sexual nas escolas. Isso é uma parceria? Não. Isso é uma prestação de serviço. Ai a prefeitura vem aqui e fala ‘escuta, nós queremos que vocês

⁶⁷ Entrevistada da SOF, São Paulo, agosto de 1997.

⁶⁸ Entrevistado da ANSUR, São Paulo, outubro de 1997.

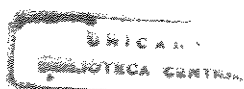
⁶⁹ Entrevistada da SOF, São Paulo, agosto de 1997.

capacitem trezentos professores para nós, para trabalhar com orientação sexual nas escolas'. Ai nós vamos ouvir, ver qual que é a demanda, vamos fazer um projeto: 'olha, para a gente desenvolver isso nós precisamos de tantas horas, a programação é essa'. Eu estou prestando um serviço, você me contrata, isso não é uma parceria".⁷⁰

Discursivamente, as ONGs vinculadas à ABONG procuram se afastar dos contornos neoliberais, mas podemos questionar se, na prática, parte da atuação dessas organizações não tem contribuído com este projeto, especialmente as atividades que propriamente poderíamos classificar como “execução de políticas públicas”, ou seja, atividades que poderiam ser feitas pelo Estado, mas para as quais ele utiliza o trabalho e o conhecimento das organizações como se elas fossem empresas terceirizadas contratadas. Um critério para pensar sobre estes limites seria observar até que ponto essas organizações participam da definição e elaboração dessas políticas. Mas nem sempre esta análise é fácil, pois as ONGs ocupam espaços que poderiam ser de definição e elaboração de políticas públicas, como os já citados Conselhos Gestores de Políticas, mas freqüentemente os governos nos seus vários níveis (federal, estadual ou municipal) não ocupam estes espaços com a mesma seriedade, decidindo os rumos da política pública em outras instâncias. Por outro lado, as ONGs podem estar atuando em atividades que poderiam ser isoladamente classificadas como atividades de “substituição das atividades estatais”, mas, se observarmos o conjunto das atividades daquela organização, elas de fato contribuem para modificar ou questionar políticas que são feitas nas mais diferentes áreas. Ao mesmo tempo, que ONGs fazem projetos pequenos, como, por exemplo, o atendimento de mulheres em um ambulatório feito pelo Coletivo Feminista, essas mesmas ONGs podem estar envolvidas na articulação de políticas mais amplas para a melhoria de políticas na área de saúde da mulher, contribuindo decisivamente para que haja melhora no atendimento às mulheres em hospitais públicos.

O depoimento do entrevistado a seguir mostra como é difícil avaliar quais as consequências das intervenções das ONGs em políticas públicas. Ele elabora um discurso que privilegia a participação na elaboração da política pública, deixando a execução para o Estado. Mas, em seguida, afirma que as ONGs podem estar fazendo projetos experimentais que poderão ser universalizados como política pública. Talvez este fosse um desejo dos

⁷⁰ Entrevistada do Coletivo Feminista, São Paulo, novembro de 1997.



membros das ONGs, mas sabemos que raramente isto acontece. Os projetos acabam sendo desenvolvidos em áreas pontuais, com pouca capacidade de universalização da experiência localizada.

“Quando uma ONG surge para desenvolver um trabalho na área de habitação ou na área de educação, ou da criança e do adolescente, na prática, isso já é uma ausência de política ou a presença de política que não contempla ou contempla de forma equivocada aquele segmento, aquele tema, problema, questão. Então, a ONG, direta ou indiretamente, tem a ver com política pública. E hoje as ONGs têm muito mais clareza de que o seu agir ou é no sentido de fazer surgir uma política pública que responda àquele problema ou corrigir rumos da política pública que trabalha com aquele problema. E aí tem várias formas ou formatos de ação das ONGs. Algumas chegam a agir diretamente na formulação, fazendo, de alguma forma, lobby.”⁷¹

Além do *lobby*, o entrevistado afirma que as ONGs têm sido mais propositivas, procurando atuar na formulação ou no controle social de políticas em Conselhos Setoriais de Políticas Públicas, por exemplo na área de Criança e Adolescente, de Saúde ou de Assistência Social.

A compreensão é de que quando as ONGs estão executando experiências que poderiam ser uma política pública, elas estão fazendo um projeto-piloto, demonstrativo, que se for bem sucedido pode ser adotado por governos:

*“Experiências pilotos, que são as ONGs, que eu diria, que são campeãs nessa história. Mas que não tem capacidade de universalizar, de generalizar isso para o município inteiro, para o estado inteiro, para o país inteiro. Às vezes, a idéia surge dentro de uma experiência piloto, puxada por uma ONG, depois generalizada a nível de uma administração. Aí é quando a proposta ou a ação daquela ONG, na política pública, ela toma uma configuração mais ampliada pela via do Estado”.*⁷²

Sendo assim, trata-se, para estas organizações, de se diferenciarem de parte das organizações empresariais, que, imbuídas de idéias como a de desresponsabilização do Estado no atendimento e garantia dos direitos de cidadania, assumem para si tal responsabilidade, sob forte apelo aos princípios da solidariedade. Esta tentativa de diferenciação se dá basicamente através do compromisso com os grupos subalternos, com a

⁷¹ Entrevistado do Centro Luiz Freire, São Paulo, 22/10/97.

⁷² Idem.

tentativa de consolidar direitos destes grupos e de buscar a universalização dos direitos a todos os cidadãos, mesmo que, estrategicamente, optem por fazer projetos para uma pequena parte deste grupo. Ao invés de deslocarem para a sociedade civil atribuições que anteriormente eram do Estado, passando para a “responsabilidade privada” questões que faziam parte do domínio dos direitos, essas organizações procuram evitar, ao menos discursivamente, que a responsabilidade pública de garantir serviços sociais seja transferida para a comunidade (para a família, ONGs e filantropia).

Vamos analisar a seguir alguns momentos em que ONGs se aproximam do Estado, procurando perceber as motivações para esta ação e as suas consequências.

5.2 Formas de aproximação

Observar a relação ONGs-Estado é importante na medida em que essas entidades estão, por um lado, cada vez mais envolvidas na formulação de políticas públicas e, por outro lado, são vistas como assumindo as responsabilidades sociais que o Estado estaria abandonando. Trata-se de perceber, portanto, como estas organizações influenciam, pressionam ou comprometem-se com instituições do Estado. Interessa ainda a relação das ONGs com o seu público-alvo, sejam outras organizações da sociedade civil, especialmente movimentos sociais não institucionalizados como ONGs, seja um público mais amplo atendido através desses encontros entre ONGs e Estado. Pretende-se, finalmente, compreender até que ponto, com esses momentos de interlocução ou enfrentamento com o Estado, estas organizações contribuem para uma ampliação da justiça social e da participação de setores excluídos.

A dificuldade em utilizar o termo “parceria” para as ONGs reside no fato de que a relação com o Estado nunca é de muita igualdade. Mas levando em conta que este pressuposto da igualdade seja ideal e não real, porque nunca haverá igualdade plena nas relações entre Estado e ONGs, vamos analisar as relações entre Estado e ONGs de três pontos de vista: da manutenção da autonomia das ONGs, da co-responsabilidade e da divisão compartilhada de poder.

Analisamos mais detidamente seis projetos que implicavam em vínculos entre ONGs e governos:

(i) O *Projeto Brio do Geledés– Igualdade de Oportunidades* faz parte do programa de capacitação e profissionalização. Através dele pretende-se nivelar as condições de competição social dos jovens negros no acesso a postos de trabalho. Visa oferecer cursos profissionalizantes para jovens entre 15 e 25 anos, através de convênios com instâncias públicas e privadas, qualificando, assim, a mão-de-obra negra. Segundo dados do Dieese/Seade, o crescimento do desemprego na Grande São Paulo foi de 42% entre os anos de 1986 e 1995, fazendo com que aumentasse o mercado informal e tornando mais precária a situação da população mais pobre onde se encontra a maioria da população negra do país.

O *Projeto Brio* foi criado em julho de 96 como resultado de uma demanda dos jovens que faziam parte do grupo de *rappers*, ligado ao *Geledés*. O *Projeto Brio* é composto pelas seguintes modalidades profissionais: Informática, Mecânica, Saúde, Serviços Gráficos e Construção Civil.⁷³ Os cursos oferecidos pelo *Geledés* são constituídos por dois módulos: o curso profissionalizante e o módulo básico de educação para a cidadania.

De 96 a 98, o projeto foi viabilizado pela Associação de Apoio ao Programa Comunidade Solidária (AAPCS), associação civil, que se define como ONG e procura captar recursos através de doações e convênios para executar os projetos priorizados pelo programa governamental Comunidade Solidária. A AAPCS abre concursos todos os anos, selecionando projetos com duração de seis meses. Em 1999, o *Geledés*, com a finalidade de diversificar seus financiadores e evitar uma relação de dependência com a AAPCS, resolveu não mais solicitar recursos para esta entidade. Decidiu, como alternativa, enviar o projeto do curso de mecânica previsto para aquele ano à Fundação Cultural Palmares. Esta Fundação está ligada ao Ministério da Cultura e também financia cursos profissionalizantes oferecidos por entidades envolvidas com a questão racial. O projeto foi aprovado, mas os recursos não foram liberados até o final desta pesquisa (janeiro de 2000). O *Geledés*, já acostumado aos atrasos por parte de órgãos financiadores, ainda esperava a liberação dos recursos para iniciar o curso.

⁷³ Geledés, “*Projeto Brio – Igualdade de Oportunidades*”.

Esta pesquisa procurou avaliar as relações do Geledés com órgãos financiadores ligados a programas governamentais para viabilizar o Projeto Brio.

(ii) A atuação da *Fala Preta!* junto ao projeto de implementação da Convenção 111. Esta Convenção da Organização Internacional do Trabalho (OIT) afirma que não pode haver distinção, exclusão ou preferência que altere a igualdade de oportunidades no acesso ou na manutenção do indivíduo dentro do mercado de trabalho. Ela foi aprovada pelo Congresso Nacional Brasileiro em 1962 e ratificada pela OIT em 1965. Em 68, o Decreto de Promulgação da Convenção foi assinado pelo presidente da República. Durante toda a ditadura militar (1968-1985), o governo brasileiro sempre afirmou que não havia qualquer tipo de discriminação no emprego. Em 1992, a CUT (Confederação Única dos Trabalhadores) formulou uma queixa à OIT, denunciando o não cumprimento da Convenção 111, apresentando dados relativos às desigualdades raciais no mercado de trabalho. A OIT cobrou do governo brasileiro uma posição, e, em 1995, o Ministério do Trabalho solicitou à OIT uma cooperação técnica para que houvesse a efetiva implementação da Convenção 111.

Formou-se uma cooperação tripartite entre OIT, Ministério da Justiça e Ministério do Trabalho, que organiza seminários por todo o país nas delegacias regionais do Ministério do Trabalho a fim de sensibilizar os fiscais do Ministério para as desigualdades ocorridas no mercado de trabalho, especialmente as relacionadas a critérios de raça e gênero. A *Fala Preta!* foi convidada a participar de um desses seminários e daí em diante iniciou uma parceria informal com essa comissão tripartite.

Dessa relação resultou a Reunião Técnica Tripartite sobre Introdução do Quesito Raça/Cor nos Sistemas de Informação, ocorrida em Brasília, no dia 29 de janeiro de 1998, que pretendia incorporar o quesito cor/raça nas estatísticas produzidas pelo Ministério do Trabalho, especificamente a RAIS – Relação Anual de Informações Sociais e o CAGED – Cadastro Geral de Empregados e Desempregados. A reunião contou com representantes do governo e da sociedade civil e foi decidido que o quesito seria incluído nos questionários do RAIS e CAGED. Mesmo com esta decisão, o quesito não foi prontamente incorporado, o que só deverá ocorrer no ano 2000.

O interesse em estudar esta experiência foi acompanhar a atuação da *Fala Preta!* na discussão do quesito cor/raça, bem como nos seminários organizados junto às Delegacias Regionais do Trabalho e das comissões pró-igualdade que se formam geralmente após estes seminários, reunindo fiscais das delegacias e setores da sociedade civil. Trata-se de observar um tipo de articulação entre ONG e Estado que é informal, baseado muito mais em pressões do que em contratos formalizados entre as duas partes.

(iii) A Ação Educativa na implementação do Centro de Referência da Juventude de Santo André

Em outubro de 1998, foi formalizado um convênio entre a prefeitura da cidade de Santo André, atualmente ocupada pelo Partido dos Trabalhadores, e a *Ação Educativa*, para a assessoria na implementação do Centro de Referência da Juventude (CRJ). O centro foi resultado de uma demanda da juventude da cidade. A juventude petista reivindicou uma Assessoria da Juventude quando foi formulado o programa de governo do atual prefeito Celso Daniel. Quando o prefeito assumiu, em 1997, a Assessoria da Juventude foi constituída como parte da Secretaria de Cidadania e Ação Social. Consolidada a Assessoria, a juventude da cidade (não apenas os petistas, mas vários grupos de outros partidos, grupos juvenis ligados à Igreja Católica e grupos culturais) participou maciçamente do Orçamento Participativo da cidade e lá conseguiu aprovar em todas as instâncias a verba para a formação do Centro.

A *Ação Educativa* foi chamada para ajudar na formulação do projeto do Centro de Referência da Juventude, que visa promover um espaço de convivência, informação, expressão e articulação dos jovens.⁷⁴ Esta ONG já tinha um projeto de construção de um centro para jovens, mas não possuía recursos suficientes para levá-lo adiante. O diferencial deste encontro com o Estado em relação aos demais estudados nesta investigação é que este convênio não é nem um repasse de verba feito após um concurso, nem algo informal. Trata-se de um convênio estabelecido entre duas partes que possuem deveres a serem cumpridos. A *Ação Educativa* não recebe nada com este convênio e ainda paga o salário da profissional destinada a assessorar o Centro.

⁷⁴ Termo de convênio n. 108/98, entre a Secretaria de Cidadania e Ação Social de Santo André e Ação Educativa.

(iv) O Projeto Kit Legal – Drogas e Aids da ECOS – Centro de Estudos e Comunicação em Sexualidade e Reprodução Humana

Pelo quarto ano consecutivo, em 1999, a *Ecos* teve um projeto, voltado para a capacitação de educadores em programas de prevenção das DST (Doenças Sexualmente Transmissíveis)/Aids, aprovado junto ao Ministério da Saúde - Programa Nacional de DST/Aids. Este Programa do Ministério é resultado de um acordo de empréstimo entre o Brasil e o Banco Mundial. O eixo prioritário do projeto é a descentralização e ele é administrado pelo Ministério da Saúde, que faz parcerias com entidades executoras.⁷⁵ O projeto do ano de 1999 da *Ecos* previa a capacitação de noventa educadores/as de trinta escolas públicas da região metropolitana de São Paulo, atingindo 8.160 estudantes de quinta a oitava séries. Pretendiam fazer isto produzindo e distribuindo boletins junto aos adolescentes, discutindo vídeos sobre o uso de drogas, capacitando os profissionais, distribuindo cartazes e adesivos.⁷⁶

(v) A Atuação da ABIA – Associação Brasileira Interdisciplinar de AIDs junto ao Programa DST/AIDs do Ministério da Saúde

Ao estudar a ABIA, tratou-se de perceber como se dá o acompanhamento e monitoramento das políticas públicas realizadas nesta área por parte da ABIA. Mais do que analisar detidamente o papel da *ABIA*, a intenção era refletir sobre a atuação das ONGs-Aids utilizando os materiais produzidos pela *ABIA*, já que a *ECOS*, apesar de ter participado do concurso de projetos do Programa DST/Aids, tem menor atuação no debate sobre os rumos das relações entre ONGs e o Programa Nacional do que a *ABIA*. A intenção era compreender melhor este campo das ONGs-Aids, que teria sido formado pela própria conexão com o Ministério da Saúde. Segundo Galvão (1997), as ONGs-AIDs surgem como uma resposta imediata frente à epidemia de AIDS e não como parte de movimentos sociais já existentes, como as demais organizações mencionadas anteriormente. Muitas surgiram inclusive com dinheiro deste projeto com o Banco Mundial (o que não é o caso específico da *ABIA*), fazendo com que a organização dos portadores de HIV/Aids estivesse

⁷⁵ Programa Nacional de DST/Aids, “Instruções Práticas de Procedimentos Administrativos do Projeto de Prevenção e Controle de DST/Aids”, Ministério da Saúde, 1999.

⁷⁶ Dados do projeto apresentado ao Ministério e aprovado intitulado “Kit Legal – Drogas e Aids”.

profundamente relacionada à atuação junto ao Estado. A intenção era perceber o quanto essa cumplicidade afetava a capacidade crítica das organizações em relação ao Estado.

(vi) A atuação da Fundação SOS Mata Atlântica junto ao Projeto de Despoluição do Rio Tietê⁷⁷

A experiência do “Projeto Tietê” pode ser dividida em dois momentos muito distintos, sendo tal divisão realizada tanto pelo governo atual do Estado de São Paulo quanto pela principal e maior ONG envolvida, a *SOS Mata Atlântica*. O primeiro momento, de extremo conflito, coincidiu com o mandato do governador do Estado de São Paulo Luís Antonio Fleury (1991-1994); já o segundo momento, no qual o governo e a sociedade se aproximaram, coincidiu com o primeiro mandato (1995-1998) do governador Mário Covas (reeleito para o período 1999-2000).

O momento inicial de formulação do “Projeto Tietê” (Programa de Despoluição do Rio Tietê) em 1991, principalmente em função da forte pressão popular que o precedeu e da proximidade da Rio-92, contou com a participação da sociedade civil e com certa abertura do governo ao diálogo. No entanto, após a obtenção de um financiamento junto ao BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento) em 92, até a mudança de governo em 95, este processo de diálogo foi interrompido. Conforme o relato de *todos* os entrevistados, o período foi de duro embate entre o governo e a sociedade civil. A *SOS Mata Atlântica* não tinha acesso a informações ou relatórios, ficando sem meios de exercer qualquer controle externo e muito menos de influir nos rumos do projeto. Segundo membros de ONGs, percebeu-se a essência “eleitoreira” do projeto, que gastava muito com publicidade e iludia a população com promessas de despoluição totalmente irreais. Além disso, como agravante, os entrevistados da SABESP (empresa pública de Saneamento Básico do Estado de São Paulo que fez o empréstimo junto ao BID) citaram a grave crise financeira vivida pela empresa naquele momento.

No final da gestão Fleury, em 1994, às vésperas das eleições para governador, a *SOS Mata Atlântica*, traduzindo a profunda decepção que perpassava a população,

⁷⁷ Bruno Gaspar Garcia foi assistente de pesquisa para o estudo da atuação da *Fundação SOS Mata Atlântica* junto ao Projeto de Despoluição do Rio Tietê. Quase todas as entrevistas foram feitas por ele, além da produção de um relatório preliminar sobre o Projeto Tietê, que serviu de base para o relatório final da pesquisa da Fundação Ford.

denunciou fortemente na imprensa os altos índices de poluição do Tietê, a falta de investimentos e a falsidade das metas, chegando a provocar até uma crise política no governo. Numa carta aberta aos candidatos e ao BID, a entidade apontava para a importância da continuidade do Projeto Tietê, desde que fosse realizada uma auditoria externa e profunda reformulação do mesmo, com transparência na gestão e acesso da sociedade civil.

Após um ano da posse de Mário Covas em 95, o projeto foi retomado, abrindo novamente um processo considerado positivo pelos entrevistados. Até 1998, final da Primeira Etapa de despoluição, pode-se dizer que o Projeto Tietê avançou em vários sentidos: no que se refere à participação, controle externo e à própria execução das obras previstas. Com a mudança de governo, e esse é um fator absolutamente determinante, todas as informações passaram a ser disponibilizadas para a sociedade. Os executores da SABESP passaram a se abrir ao diálogo e a enviar mensalmente à *SOS Mata Atlântica* relatórios sobre o andamento do projeto.

O maior indicador dessa aproximação foi a assinatura de um convênio entre as partes, prevendo a realização de atividades de educação ambiental pela *SOS Mata Atlântica* com recursos da SABESP. No total, no período de fevereiro de 96 a fevereiro de 98, a SABESP repassou R\$ 217.090,00 à entidade, que desenvolveu o projeto “Observando o Tietê”. Este consistia basicamente em atividades de monitoramento da qualidade da água ao longo do rio, envolvendo grupos de crianças, escoteiros, populações ribeirinhas e outros, que avaliavam o rio quantitativa e qualitativamente, discutindo a sua situação e as possibilidades de recuperação.

Nas palavras dos entrevistados das ONGs, as relações com órgãos governamentais sempre foram de “amor e ódio”⁷⁸, ou entre “tapas e beijos”⁷⁹, com momentos mais próximos de diálogo, e até uma certa cumplicidade, e momentos de discordância profunda.

Escolhemos essas seis experiências de encontro entre ONGs e Estado, como veremos a seguir, para mostrar as possibilidades de diálogo e as dificuldades enfrentadas nesses contatos. Todas as organizações partilham uma história de embate com o regime

⁷⁸ Entrevista com membro da SOS Mata Atlântica, São Paulo, 28/09/99.

⁷⁹ Entrevista com membro do GIV (Grupo de Incentivo à Vida), ONG de portadores de HIV de São Paulo, julho de 1999.

autoritário brasileiro, na qual a questão da **autonomia** em relação ao Estado era preciosa. Autonomia que significava não uma recusa incondicional em participar de qualquer institucionalidade política, mas a busca de um papel de “protagonista da invenção radical da democracia”.

Comparando as seis experiências de interface das ONGs com o Estado, pode-se dizer que estamos lidando com três tipos de encontro, o primeiro onde os vínculos são mais fluidos e o segundo e terceiro onde os compromissos entre os dois lados são mais concretos. Estes encontros não esgotam as maneiras pelas quais o conjunto das ONGs se articula com o Estado, mas são três formas importantes de contato entre as partes, que revelam muito das possibilidades e dificuldades das organizações sociais influenciarem, pressionarem e/ou se comprometerem com governos.

O primeiro tipo pode ser caracterizado como uma relação menos formal que envolve, por um lado, pressão, monitoramento e crítica por parte da ONG junto ao Estado, e, por outro lado, proposição, colaboração e acompanhamento dos passos dos órgãos do governo. Neste caso, encontram-se as experiências relatadas da *Abia*, da *Fala Preta!* e da *SOS Mata Atlântica*, durante o governo Fleury. Elas serão nomeadas com a expressão “encontro pressão”. Nelas, não há um contrato formal atrelando as organizações a um projeto específico. A relação com o Estado, quando ocorre um encontro desse tipo, pode ser mais tensa, de oposição declarada (como foi o caso da *SOS Mata Atlântica* durante o governo Fleury) ou pode ser uma relação mais cordial, de maior colaboração, da ONG tentando fazer com que suas propostas e sua forma de conceber determinadas questões possam ser incorporadas às políticas governamentais (como são os casos da *Abia* e *Fala Preta!* aqui mencionados). Sempre existiram organizações sociais que exerciam um papel de pressão sobre o Estado. A diferença reside no fato de que hoje em dia esta pressão pode ser exercida de uma forma mais propositiva ou de acompanhamento mais próximo dos rumos tomados pelos governos - até porque os governos estão mais dispostos ou têm interesse em se abrirem para participações mais qualificadas da sociedade civil, como discutiremos adiante. No encontro pressão, a falta de laços mais formais com governos permite que a capacidade crítica das organizações seja preservada. As características gerais desse encontro, portanto, são: i) não há um contrato formal entre ONG e órgão governamental; ii) as organizações se sentem livres para criticar e procurar influenciar nos

rumos das políticas implementadas pelo Estado; iii) quem conduz a política (ou o projeto) é o Estado.

Um segundo tipo é aquele caracterizado mais por uma espécie de serviço prestado pela ONG, na qual o Estado se relaciona com ela como uma espécie de micro empresa, seja para fazer uma consultoria seja para prestar um serviço específico. Neste segundo tipo, podemos classificar as experiências analisadas do *Geledés* e da *ECOS*; ele será nomeado aqui de “encontro prestação de serviços”. Neste encontro, as relações entre órgãos governamentais e ONGs são distantes, permeadas por cobranças e avaliações ou meramente por relações burocratizadas: projetos enviados pela ONG, pareceres enviados pelo órgão governamental, respostas das organizações readequando seus projetos quando necessário, relatórios detalhados. Eventualmente há a visita de técnicos das entidades governamentais para acompanharem de perto o trabalho. São relações mercantis, nas quais são exigidas eficiência, otimização de recursos e alta qualificação de quem exerce o serviço, sob pena de cancelamento ou não renovação do projeto. As características principais deste tipo de encontro são: i) há um contrato formalizado e burocratizado; ii) que permite pouco espaço para críticas; iii) ao financiar os projetos, os organismos ligados ao Estado são em última instância os condutores do projeto, pois as ONGs formulam seus projetos de acordo com critérios estabelecidos pelos financiadores; iv) como no mercado, a competição entre as organizações é estimulada, pois somente as mais eficazes obterão financiamento. Este tipo de encontro se caracteriza por uma lógica basicamente mercantil, no qual o critério predominante é a eficiência do projeto, seus resultados quantificáveis e mensuráveis. Recuperando a discussão do capítulo 2, é neste tipo de encontro que o caráter profissional da ONG parece estar muito mais a serviço da sua manutenção financeira e organizacional do que para a defesa valores de cidadania.

Como veremos adiante, as relações de poder entre as ONGs e o órgão governamental são bastante assimétricas, comprometendo a autonomia dessas organizações, pois elas ficam sujeitas às diretrizes do seu “empregador”, ou em outros termos, às direções políticas adotadas pelos governos. Não há co-responsabilidade, pois a responsabilidade da execução do projeto fica totalmente a critério da ONG. Evidentemente, há outros canais através dos quais essas ONGs podem atuar, mas este momento específico de contrato permite pouco espaço. Como só algumas ONGs serão selecionadas, elas são

estimuladas a competirem entre si, provocando divisões entre elas, ou acirrando as já existentes. Ao invés de fortalecer as redes e articulações das quais elas fazem parte, é possível observar que há fragmentação, com um conseqüente enfraquecimento político. Este tipo de encontro estimula ainda atuações pontuais, voltadas para grupos dentro de setores a serem atingidos. Como veremos, não são programas voltados para o conjunto da população (ou de setores da população), mas projetos que beneficiam um determinado grupo dentro daquele setor.

O terceiro tipo é um encontro que envolve a realização de projetos elaborados conjuntamente pelo poder público e a ONG. É o caso do CRJ de Santo André, onde tudo foi feito no espaço de interface com a sociedade civil, desde a concepção inicial do projeto (no Orçamento Participativo com os jovens), até a elaboração mais acabada (com a *Ação Educativa*). Neste caso não houve repasse de recursos para a ONG. O segundo momento de relação da *SOS Mata Atlântica* com a SABESP também pode ser configurado como um exemplo de elaboração em conjunto. Só que neste caso, para que a ONG realizasse a educação ambiental houve repasse de recursos feito pela SABESP. Este último tipo de encontro será denominado de “participativo”, pois o que o caracteriza fundamentalmente nos dois casos analisados é o fato das ONGs participarem da elaboração e execução dos projetos de maneira efetiva. Em ambos os casos a concepção original dos projetos partiu das organizações, com a adesão dos órgãos de governo. Diferente do encontro pressão (onde não há formalização do vínculo com o Estado) e diferente do encontro prestação de serviços (onde a formalização é tão grande que não permite um diálogo maior entre as partes), no encontro participativo há vínculos formais estabelecidos acompanhados por um maior compromisso do órgão governamental. Em última instância, o órgão governamental assume aquele projeto como seu. Em resumo, este tipo de encontro envolve: i) um contrato formalizado, passível de mudanças se for necessário; ii) espaço para críticas mútuas; iii) divisão de responsabilidades entre o órgão governamental e a ONG.

Basicamente estes são os formatos de relação com o Estado revelados pelas ONGs estudadas. Evidentemente, dentro da caracterização geral, encontramos um série de nuances que serão exploradas ao longo da exposição deste trabalho.

5.3 Motivações para os encontros entre ONG e Estado⁸⁰

Os fatores fundamentais que determinam o tipo de relação que será estabelecido entre ONGs e governos são: o **projeto político** que perpassa esta relação, o **poder efetivo** de cada uma das partes no momento do encontro e o grau de empenho por parte das **pessoas envolvidas**.

A abertura de espaço para a parceria efetiva entre governo e ONG desde a elaboração até a implementação de uma política só ocorreu no caso do CRJ de Santo André porque o projeto político da prefeitura estava baseado numa concepção da participação como forma de dividir o poder com o conjunto da sociedade. Como disse uma entrevistada da Ação Educativa,⁸¹ foi uma confluência entre um apelo da juventude da cidade por políticas públicas voltadas especificamente para o setor juvenil, um projeto que a ONG desejava implementar e o empenho da prefeitura. O projeto político partilhado por ONG, possíveis usuários e prefeitura estava expresso na concepção de que a “gestão pública é feita em parceria com a sociedade civil”⁸². Em nenhum momento a implementação do CRJ foi totalmente entregue para a Ação Educativa. A prefeitura sempre esteve à frente, assumindo o compromisso de dar sustentabilidade completa ao projeto, procurando atender às demandas da população. Fazia parte da concepção do CRJ estabelecer um diálogo sempre aberto entre setores do governo, ONG e usuários. O que fez com que este encontro, não por acaso, fosse, dos investigados nesta pesquisa, um dos mais permeados por conflitos. A situação entre as partes chegou a ficar tão tensa que a Ação Educativa pensou em se afastar do programa em mais de uma ocasião. Os conflitos resultantes dessa parceria serão explorados mais adiante.

O projeto político que está na base do convênio da Associação de Apoio ao Programa Comunidade Solidária ou da Fundação Cultural Palmares com o *Geledés*, e na relação do Ministério da Saúde, financiado pelo Banco Mundial, com as ONGs-AIDs, se

⁸⁰ Estamos utilizando aqui a expressão encontro, na falta de uma palavra melhor. Com ela, o projeto “Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil” procurou dar conta das relações (de vários tipos) entre a sociedade civil e o Estado.

⁸¹ Entrevista com membro da Ação Educativa, São Paulo, 22/12/99.

⁸² Entrevista com Sueli Chan, Assessora da Juventude, da Secretaria de Cidadania e Ação Social de Santo André, Santo André, 14/07/99.

expressa em formas de conceber as organizações da sociedade civil como capazes de atuar em áreas não cobertas pela atuação governamental. As decisões sobre a orientação geral dos programas, como eles serão avaliados e como os recursos serão utilizados não são decisões que envolvem as ONGs executoras do projeto. Há diferenças entre esses dois encontros, mas em ambos não se procura estabelecer espaços em que os interlocutores possam construir um interesse comum. Como já foi visto, a concepção de participação, partilhada por bancos multilaterais e setores da burocracia estatal, restringe-se à execução de projetos. Como já observaram Leroy e Soares (1997), trata-se de uma perspectiva tecnoburocrática, baseada nos bons resultados do projeto e na economia de recursos. A participação é vista como uma forma de garantir melhor relação custo/benefício.

A *SOS Mata Atlântica* conseguiu reverter o fechamento inicial à participação, abrindo, num segundo momento, espaço para implementar um projeto de educação ambiental. É preciso destacar que o governante havia mudado. Fleury, o governador anterior, ficou conhecido por sua truculência quando ocorreu, durante o seu governo, o Massacre do Carandiru, no qual 111 detentos foram assassinados após uma rebelião no presídio do Carandiru, localizado na cidade de São Paulo. Com a gestão do novo governador, na visão dos entrevistados tanto governamentais quanto das ONGs, maiores canais de diálogo foram abertos. Afirmou José Carlos Leite, superintendente do Projeto Tietê:

*“A idéia com essa mudança a partir de 95 foi trazer a sociedade para dentro do projeto. E o que é trazer? É o deixar totalmente transparente”*⁸³.

Isso não significa que o novo governador se tornou totalmente sensível à participação da sociedade em todas as políticas públicas. Os avanços, segundo os entrevistados das ONGs, se restringiram ao Projeto Tietê e não atingiram nem a SABESP como um todo, muito menos o conjunto do governo estadual. Ao relatar os desafios provenientes do Projeto Tietê, Mário Mantovani, membro da *SOS Mata Atlântica*, destacou:

“Temos o desafio de, na cultura da empresa [da SABESP], mostrar que esse é um projeto de sucesso, que isso muda a história do Brasil. E aqui dentro sentimos

⁸³ Palestra proferida na Reunião da Missão de Estudos do BID, São Paulo, 10/11/99.

*também resistências. Temos o desafio de mostrar para o Governo do Estado que esse é um indicador de sucesso, que esse é um dos maiores projetos que já foram feitos”.*⁸⁴

A diferença entre os dois governos reside no fato de que o primeiro pouco se esforçou para que o projeto de despoluição do rio Tietê fosse realmente implementado, utilizando-o mais como *marketing* político, enquanto o segundo se empenhou para que o projeto fosse levado adiante. Em função disso, durante o primeiro governo as ONGs não tinham acesso aos resultados para que pudessem acompanhar a condução do processo. Já durante o segundo governo, a participação não foi mais boicotada, visto que a mesma traria evidentes contribuições para o bom andamento do projeto.

Neste caso então é preciso considerar que as pressões da *SOS Mata Atlântica* surtiram efeito – e aqui podemos introduzir a consideração do grau de **poder efetivo** dos atores em cada encontro. Se compararmos as experiências e observarmos como cada uma delas foi iniciada, podemos perceber que em todas elas houve um impulso inicial da sociedade civil: a denúncia da CUT sobre a desigualdade no mercado de trabalho, as pressões da *SOS Mata Atlântica*, a juventude de Santo André reivindicando políticas especiais para a juventude etc. Comparativamente, o movimento menos organizado e fortalecido parece ser o das ONGs-AIDs, que reclamam das exigências e dos critérios estabelecidos pelo Ministério da Saúde, mas não conseguem ser ouvidas. A fragilidade das ONGs-Aids pode estar associada ao fato de um número razoável delas ter sido constituída a partir dos recursos provenientes do acordo entre o Ministério da Saúde e o Banco Mundial, o que resultou, por um lado, em um alto grau de dependência e, por outro lado, na falta de um movimento social forte com vínculos estreitos entre essas entidades. O poder efetivo dessas organizações é muito pequeno se comparado com o poder das ONGs ambientais que estão articuladas há mais tempo e possuem maior poder de pressão. A permeabilidade de determinadas áreas de governo, portanto, é maior quanto maior for a capacidade da sociedade civil pressionar. O tratamento que determinadas questões vão receber por parte de um governo depende muito das alianças (especialmente as que foram feitas em campanhas eleitorais). Temos, entre os casos dessa pesquisa, três exemplos. Primeiro, o lugar que a questão racial ocupa dentro do governo Fernando Henrique é resultado de

⁸⁴ Palestra proferida na Reunião da Missão de Estudos do BID, São Paulo, 10/11/99.

promessas eleitorais. Há até um Grupo de Trabalho Interministerial da População Negra para o tratamento da questão do negro no Brasil. Segundo, a Assessoria da Juventude em Santo André, que é uma resposta a promessas de campanha feitas pelo prefeito Celso Daniel. Terceiro, o compromisso assumido entre o governo Covas e o Núcleo Pró-Tietê para que efetivamente o rio fosse despoluído.

Há um terceiro fator, não desprezível, para entendermos como funcionam essas relações entre ONGs e governos que é o **papel de pessoas** individualmente comprometidas, que podem fazer toda a diferença, mesmo que a direção geral do governo a que estão vinculadas não se interesse muito pelo programa em questão. A entrevistada do Ministério do Trabalho dizia que comparativamente havia pouca visibilidade dentro do Ministério para o programa da implementação da Convenção 111, resultando em poucos recursos e dificuldades operacionais. Mesmo assim, a entrevistada da *Fala Preta!* elogiava o trabalho dessa pessoa e do funcionário do Ministério da Justiça que, juntos, estavam profundamente sensibilizados para a questão da igualdade e contavam com essas parcerias informais com a sociedade civil, já que dificilmente teriam condições de formalizar um convênio. Essa entrevistada da *Fala Preta!* chegou a dizer: “As coisas se constroem em cima das pessoas”, querendo dizer que mesmo um governo que desenvolva políticas geradoras de mais desemprego e consequentemente de maior pobreza e desigualdade (como o governo federal atual), pode ter quadros comprometidos com a promoção da igualdade. A atuação das organizações muitas vezes se dá nas brechas que se abrem no interior das estruturas governamentais, e elas tratam de conquistar e se aliar a pessoas, nessas estruturas, que podem ser fundamentais na implementação de suas pretensões igualitárias. Praticamente em todos os projetos analisados, há funcionários do governo comprometidos, sendo que sem este empenho pessoal provavelmente muitos dos projetos não seriam levados adiante. Mesmo porque, como destacaremos a seguir, os impedimentos burocráticos, a forma de funcionamento da máquina estatal, dificultam extremamente o desenvolvimento de projetos. Esta constatação é importante na medida em que podemos perceber a existência de teias de comunicação inter pessoais e inter organizacionais (Alvarez e Dagnino, 1995) que envolvem não apenas pessoas que se encontram em organizações da sociedade civil como também pessoas que compõem os governos. Muitas dessas pessoas foram originalmente de movimentos sociais e passaram a compor quadros de governo, o que

evidencia que os funcionários estatais podem, freqüentemente, compartilhar dos mesmos projetos políticos elaborados por organizações da sociedade civil. Mesmo aqueles funcionários que não vieram dos movimentos sociais podem se sensibilizar até o ponto de se tornarem aliados nos projetos vislumbrados pelas ONGs.

Foi possível observar ainda que essas brechas abertas dentro de governos (seja pela existência de pessoas empenhadas, seja porque os governos se sentiram na obrigação de levar determinados compromissos adiante) são fundamentais porque através delas se amplia a possibilidade de debate e a chance de transformar uma reivindicação pontual num interesse maior para o conjunto da população. É a chance de um interesse, que poderia parecer particular aos olhos da opinião pública, ser reconhecido como um direito de cidadania. Evidentemente, há expectativas por parte de militantes de ONGs e agentes governamentais que nem sempre são confirmadas, resultando em cobranças mútuas e frustrações. Este é o tema do próximo item.

5. 4. O Encontro: expectativas e resultados efetivos

Os contatos estabelecidos entre ONGs e órgãos governamentais geralmente são precedidos de expectativas de ambas as partes. Algumas vezes essas expectativas são confirmadas, em outros casos não. As maiores expectativas das ONGs em relação aos órgãos de governo é de que eles sejam transparentes, abertos, partilhem o poder de decisão sobre os rumos dos projetos, sejam capazes de formular políticas públicas que incluam as perspectivas das organizações, sejam ágeis e que tenham confiança ao repassarem recursos. Por parte do Estado, espera-se das ONGs que elas sejam eficazes, com boa capacidade interna de organização, com quadros profissionais bem qualificados, que estabeleçam uma relação de confiança com o governo e estejam em sintonia com os objetivos do programa a ser implementado. Como veremos a seguir, essas expectativas podem ser mais ou menos atendidas por ambas as partes.

Principais dificuldades encontradas nos encontros

Evidentemente, dependendo da parceria, há dificuldades diferentes nas relações entre ONGs e Estado. Contudo, alguns pontos são sinalizados por todos, tanto pelos entrevistados dos órgãos estatais quanto pelos membros das ONGs.

A primeira dificuldade ressaltada por quase todos os entrevistados é a burocracia estatal. Todos reclamaram dos problemas acarretados pelos entraves burocráticos, inclusive os entrevistados dos órgãos governamentais. A entrevistada da *Ação Educativa* reclamou muito da lentidão de todo o processo de tramitação anterior à abertura do Centro de Referência da Juventude⁸⁵. Os encontros “prestação de serviços” são acompanhados por inúmeros papéis a serem preenchidos, os quais, para uma parte dos membros das ONGs, poderiam ser substituídos por um acompanhamento mais próximo do trabalho das organizações. Evidentemente que o controle precisa ser feito - nenhuma organização chegou a sugerir que os recursos fossem repassados sem qualquer critério ou avaliação. Mas, para alguns, preencher papéis significou perder a oportunidade de estar mais próximo dos reais objetivos da organização. Afirmou um entrevistado de uma ONG de portadores de HIV-Aids sobre os convênios assinados com o Ministério da Saúde:

*“É lamentável que essas parcerias tenham um preço tão alto. Mais do que o tempo, elas consomem a alma do trabalho. Porque as prestações de contas são inúmeras e o trabalho é muito mais do que isso, principalmente aqueles trabalhos voltados aos portadores”*⁸⁶.

Esta discussão sobre a burocracia é fundamental na medida em que o Brasil atravessa o debate sobre a reforma do Estado, mencionado no capítulo 2, no qual são sugeridas modificações na institucionalidade estatal a fim de que ela atenda melhor às demandas sociais. Procurando refletir sobre esta discussão, é possível observar que a força desta burocracia pode ser relativizada quando há grupos pressionando, quando há vários interessados empenhados na resolução de determinada questão. Um dos problemas centrais para que o projeto do CRJ de Santo André tivesse tanta dificuldade para ser implementado

⁸⁵ Entrevista com membro da Ação Educativa, São Paulo, em 30/06/99.

⁸⁶ Entrevista com membro do GIV – Grupo de Incentivo à Vida, São Paulo, julho de 1999.

foi aparentemente um grau menor de prioridade dentro do próprio governo. Como afirmou um membro da Prefeitura:

“(...) a importância da construção de políticas públicas para a juventude tem o tamanho igual ao tempo que ela [a assessoria da juventude] existe: pequenininho”⁸⁷.

Os próprios usuários do Centro entendem que a questão apresentada por eles nem sempre é prioritária (o que é sem dúvida um aprendizado muito interessante, que exploraremos mais adiante). Tanto foi assim, que, no Orçamento Participativo da cidade de Santo André, a juventude ajudou a votar na implantação de um programa de renda mínima para a população mais carente como projeto prioritário da cidade.

Neste caso, a lentidão para a implementação do Centro pode ser atribuída, mais do que a uma estrutura burocrática (que evidentemente também fez com que o Centro só passasse a existir quase um ano depois da aprovação no Orçamento Participativo da cidade), à pouca importância que a questão da juventude tem para os órgãos de governo e à compreensão, por parte da juventude interessada, de que a cidade tem outras prioridades. Isso pode ter agravado a demora “natural” provocada pelos trâmites burocráticos.

Analisando o percurso na implementação do quesito raça/cor nos formulários do Ministério do Trabalho, a fim de medir a desigualdade no mercado de trabalho - decisão aprovada em uma reunião com membros do governo e da sociedade civil, em janeiro de 1998 e que só será implementado em 2000 - observamos uma certa resistência por parte de funcionários dos órgãos governamentais (que possivelmente não estavam sensibilizados o suficiente para discriminações de gênero e raça). O mecanismo adotado pelos funcionários governamentais interessados em ver o projeto implementado foi acionar os membros da sociedade civil, que prontamente enviaram uma enxurrada de e-mails e faxes aos escalões mais altos da burocracia.

Essas experiências ensinam que a burocracia é responsável pela lentidão, mas que isso se associa a outros fatores relevantes. Primeiro, observa-se que a lista de prioridades do governo nem sempre coincide com a lista de prioridades dos mais diferentes setores da sociedade. Trata-se justamente dos setores conseguirem convencer o conjunto da população

⁸⁷ Entrevista com membro da Prefeitura de Santo André, Santo André, 14/07/99.

de que seus temas são suficientemente relevantes para mobilizar esforços e recursos governamentais. Segundo, assim como há pessoas dos órgãos governamentais que se associam individualmente às redes formadas pelas ONGs, também há pessoas ocupantes do aparelho do Estado, com projetos e visões de mundo diferentes daqueles propostos pelas ONGs, que não se comprometem com as políticas a serem implementadas e podem interromper o processo. Terceiro, quanto maior a mobilização e a pressão por parte da sociedade civil, maior a agilidade e prontidão com que as demandas são aceitas e transformadas em políticas públicas efetivamente implementadas. Como reconheceu um membro do Ministério da Justiça:

“Não espera que por obra e graça de algum governante possa acontecer uma mudança se não for por pressão de um militante (...) Até não deveria ser a palavra de um governo, mas, enquanto governo, eu sinto que as coisas só acontecem mesmo quando tem essa pressão, quanto tem essa organização (...)”⁸⁸.

Além da burocracia, uma segunda dificuldade é o despreparo e falta de sensibilidade por parte do Estado para determinadas questões. As ONGs, em geral, têm maiores condições de compreender os problemas e tentar propor soluções. Os entrevistados dos órgãos governamentais reconhecem esta capacidade: “São elas que estão dentro das comunidades, são elas que conhecem e nenhum serviço estadual ou municipal tem contingente para substituir o que as ONGs fazem na localidade”⁸⁹, afirmou uma entrevistada do Ministério da Saúde. Outro entrevistado, engenheiro da SABESP, reconhece que a ONG pode trazer uma perspectiva nova, inesperada. Ao elogiar o projeto de educação ambiental executado pela *SOS Mata Atlântica*, o entrevistado afirmou:

“Funcionou maravilhosamente bem, numa perspectiva que eu não imaginava, porque monitoramento para mim só poderia ser com análise físico-química e bacteriológica. O engenheiro é formado, assim, com números. O que eles propuseram foi algo não quantificável, não numérico, algo no sentido mais de percepção”⁹⁰.

⁸⁸ Fala de Ivair Alves dos Santos, Diretor do Departamento de Direitos Humanos do Ministério da Justiça, Seminário Promoção da Igualdade de Oportunidades e Implementação da Convenção n. 111 no Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 13/08/99.

⁸⁹ Entrevistada do Ministério da Saúde, Setor de Articulação com ONGs, da Coordenação Nacional de DST (Doença Sexualmente Transmissível) e Aids, Brasília, 19/10/99

⁹⁰ Entrevista com José Carlos Karabolad, Assessor da Diretoria Técnica e Meio Ambiente da SABESP, São Paulo, 14/01/2000.

Contudo, há um certo despreparo também por parte das ONGs. Esta mesma entrevistada do Ministério da Saúde afirma que, muitas vezes, os projetos não são aprovados porque as ONGs não sabem fazer um projeto e parecem não conhecer bem a população a ser atingida. Há um despreparo também em lidar com as exigências governamentais de preenchimento de relatórios e gerenciamento financeiro do trabalho. Nem sempre a expectativa dos órgãos governamentais de lidar com ONGs eficazes e eficientes, especialmente quando financiam projetos, é atendida. É importante ressaltar ainda que nem sempre, por mais que a ONG seja formada por pessoas altamente qualificadas, é possível às ONGs dialogarem de igual para igual com técnicos de governo. Um entrevistado da *SOS Mata Atlântica* destacava a importância da SABESP divulgar os relatórios técnicos sobre a despoluição do Rio Tietê, mas confessava a incapacidade em compreender os dados. Como afirmou um entrevistado da *Vidágua*, ONG que também participa do Núcleo Pró-Tietê, a organização precisa sempre estar se especializando:

“Eu estou vendo a sociedade civil se profissionalizar. No nosso caso em Bauru, por exemplo, participamos de cursos técnicos para podermos estar sentando na mesa e discutindo assuntos técnicos. (...) você tem um linguagem com que você conversa com a população e outra com o governo, mas nas duas você está falando sobre o mesmo assunto, que é ver o rio limpo”.

Esta dupla linguagem parece ser o grande desafio para a maior parte das organizações. Tanto governo, quanto população a ser atingida exigem o domínio de requisitos que nem sempre são satisfatoriamente cumpridos pelas ONGs.

Um terceiro problema, encontrado por essas organizações é a alta rotatividade de programas de governo dentro do Estado, o que faz com que haja insegurança quanto ao futuro do trabalho. O CRJ foi implementado pela atual prefeitura, mas pode ser totalmente fechado se o próximo prefeito e sua equipe considerarem desnecessário o projeto. Mesmo no programa de DST-Aids, que envolve recursos externos, as mudanças de Ministros podem afetar o andamento do programa. Como afirmou um entrevistado do governo:

“Depende do Ministro de plantão. Isso é uma característica brasileira. Isso é uma característica de qualquer ministério e de qualquer programa do ministério. Tem uns

[ministros] que põe lá em cima [o programa], outros no devido lugar, outros burocratizam. (...) Se ele quiser ele centraliza tudo no gabinete dele”⁹¹.

Para que essas mudanças não aconteçam, mais uma vez, os funcionários que atuam nesses projetos precisam contar com o respaldo do conjunto da sociedade civil. Lidar com a alternância de poder, uma das características centrais da democracia, é um desafio para essas organizações e a garantia para que os projetos tenham continuidade está baseada na capacidade que elas têm de legitimar os projetos junto à sociedade.

No caso dos encontros “prestação de serviços”, temos alguns problemas específicos que merecem considerações.

O primeiro problema é que essas organizações tem **pouco poder** de fato na delimitação das diretrizes do programa. A primeira parte do acordo de empréstimo feito entre Banco Mundial e Ministério da Saúde foi avaliada e um novo acordo foi estabelecido sem que as ONGs-Aids fossem chamadas a participar do debate. Elas só foram convidadas a participar de uma reunião após as diretrizes do chamado “Aids II” terem sido definidas entre o Banco e o Ministério. Como disse o entrevistado da ABIA, o concurso de projetos não implica num fortalecimento político dessas organizações, ou seja, não há espaço para a atuação das ONGs junto ao Programa para estabelecer os objetivos e as políticas de Aids dentro do país, não há uma “parceria paritária”. O Ministério chamou ONGs para comporem seus quadros, mas estas pessoas foram para lá mais para resolver os conflitos com as ONGs (ensinando-as a fazer projetos, a preencher formulários) do que para realmente influenciar nas diretrizes do programa. Ressaltando mais uma vez: os encontros “prestação de serviços” concebem a participação mais como execução de projetos do que discussão ampla para a definição de políticas públicas.

Outra consequência é a própria **perda da autonomia** da organização. A declaração a seguir é bem ilustrativa:

“Lamentavelmente, grande parte das organizações hoje, a nível nacional, elas passaram a ser braços do Estado, um cumpridor de tarefas do Estado. E esses financiamentos têm o poder de ditar para onde essas ONGs têm que ir. Agora, quer que trabalhem com mulheres. Todas vão trabalhar com mulheres. Agora, quer que

⁹¹ Assessor da Coordenação Nacional de DST-Aids, Brasília, 19/10/99.

trabalhem com crianças. Todas vão trabalhar com crianças. Ela perdeu aquele feeling de 'é esse o meu público'. Ela vive ao som da corneta do Estado''⁹².

A entrevistada do *Geledés*, que elogia muito a Associação de Apoio ao Comunidade Solidária, também afirma que, na negociação, quase sempre os recursos solicitados inicialmente não são aceitos e há a exigência de que o mesmo projeto seja feito com menos recursos. O que exige readaptações do projeto original. A entrevistada afirma que o *Geledés* vê a necessidade de investir na qualificação profissional de adultos, mas o programa da Associação Apoio ao Comunidade Solidária não fornece recursos para este público. Sendo assim, são obrigados a se adaptarem às exigências dos financiadores, deixando de investir na qualificação de adultos por falta de recursos.

A perda de autonomia leva ao risco, muito claro para as ONGs-AIDs ligadas ao projeto do Ministério da Saúde, das organizações ficarem **dependentes** de um tipo de financiamento estatal, deixando de construir laços sólidos com outros atores sociais, tais como empresários, organismos internacionais, filantropia e indivíduos isolados, que precisariam ser sensibilizados e envolvidos pela questão. Neste sentido, organizações que já estabeleceram vínculos (políticos e de financiamento) mais sólidos com instituições nacionais e internacionais e que possuem outros canais de interlocução com o Estado são menos afetadas por encontros “prestação de serviços” do que ONGs configuradas a partir desse tipo de encontro, como boa parte das ONGs-Aids.

Resultados dos encontros

Serão ressaltados a seguir alguns resultados dos encontros, destacando a especificidade de cada um deles.

No tipo de encontro prestação de serviços, parece que há, para as ONGs, uma significativa **melhora na qualidade** do trabalho da organização. O contato com o governo, a elaboração do projeto, as avaliações a que são submetidas, levam essas organizações a se qualificarem mais e se especializarem em determinadas questões. Quanto mais trabalham numa área, mais qualificadas se tornam e também mais reconhecidas. Ao analisar todos os

⁹² Entrevistado do GIV, São Paulo, julho de 1999.

projetos que a *Ecos* fez com o Ministério da Saúde desde 96, é possível perceber como os projetos foram ficando melhores, mais objetivos, mais precisos.

Além disso, há um novo *status*, **mais prestígio** para a ONG, simplesmente pelo fato do projeto ser financiado por setores do Estado, como Ministérios, ou órgãos ligados ao Estado, como a Associação de Apoio ao Comunidade Solidária. E a organização terá mais prestígio ainda se os resultados forem apresentados pelo governo ou pela imprensa como bem sucedidos. Esta é uma vantagem para a organização, que a qualifica para obter recursos junto a outras entidades nacionais ou internacionais, ou mesmo outras instâncias governamentais.

Nos encontros mais participativos e naqueles em que há uma relação de pressão sobre órgãos do Estado, as ONGs são obrigadas a despender mais energias a fim de alcançar seus objetivos. As relações entre Estado e ONGs tendem a ficar mais desgastadas porque os termos nos quais o encontro se dará não estão definidos *a priori* e precisam ser negociados a todo momento. Por outro lado, a vantagem desse tipo de processo é a possibilidade de estar mais envolvido com o projeto, de poder **interferir mais**.

Além disso, há por parte dessas organizações um **aprendizado** (difícil) sobre o funcionamento interno dos governos, os mecanismos de decisão e implementação de uma política. Por parte dos membros dos órgãos do Estado, há o aprendizado sobre as vantagens da transparência ao implementarem qualquer projeto:

*“O grande segredo disso é a transparência, ou seja, os dois têm que ser sócios do programa. No momento que você é o sócio do programa, você compreende a situação do outro e o outro compreende a tua situação”.*⁹³

Quando os usuários desses projetos também estão envolvidos, como é o caso do CRJ de Santo André, passa a existir uma cumplicidade maior quanto às direções tomadas pelo órgão de governo:

*“A gente entende, por exemplo, quando a prefeitura tem que cortar um *show* que ela fazia sempre e não faz mais porque está investindo, por exemplo, numa área social que é mais prioritária”.*⁹⁴

⁹³ Entrevista com José Carlos Leite, Superintendente do Projeto Tietê, SABESP, São Paulo, 05/01/2000.

É difícil medir, mas estes projetos também geram ganhos para o público-alvo. Avaliar os resultados, em termos dos objetivos esperados, parece ser o grande desafio para uma boa compreensão desses encontros. Mas é possível destacar alguns ganhos efetivos. No projeto do Ministério da Saúde, um ganho significativo foi a distribuição gratuita de remédios a todos os portadores do vírus HIV. As ONGs-Aids acompanham a distribuição e denunciam quando há qualquer problema. O resultado foi uma queda de 38% na taxa de mortalidade pelo vírus. Este não pode ser considerado somente um efeito da relação ONG-governo via prestação de serviços, mas principalmente um efeito obtido a partir das alianças construídas em torno da Coordenação Nacional de DST-Aids.

Como resultado do projeto implementado pela *Ecos* com recursos do Ministério da Saúde, não é possível avaliar se houve mudanças de comportamento, que seriam exigidas para que os adolescentes não mais se contaminassem com doenças sexualmente transmissíveis e Aids. Mas é possível avaliar que a auto-estima de professores e alunos foi reforçada, que as relações entre professores e alunos melhorou.

*“Toda escola que implantou o programa de educação sexual e acompanhou as turmas, os alunos têm mais facilidade de se comunicar, têm mais solidariedade entre eles, criam um vínculo muito mais interessante com os professores, a vida dentro da escola, com os outros, com os funcionários fica mais tranquila”.*⁹⁵

Na avaliação de uma professora:

*“É de suma importância essa parte não tão formal – de como é que usa [a camisinha], mas de trabalhar a auto-estima dos alunos. E primeiro, [a auto-estima] dos professores, porque sem isso não vai”.*⁹⁶

O resultado dos encontros da *SOS Mata Atlântica* com a SABESP foi permitir que um projeto de Educação Ambiental fosse implementado junto ao Projeto Tietê. Com a educação ambiental foi possível que setores da população conhecessem o Projeto Tietê e tivessem suas percepções sobre o rio consideradas pelos técnicos da SABESP.

⁹⁴ Entrevistado com membro da União do Movimento Secundarista de Santo André, Santo André, 06/08/99.

⁹⁵ Entrevista com membro da ECOS, São Paulo, 20/07/99.

⁹⁶ Entrevista com professora da Rede Pública Estadual, São Paulo, 17/11/99.

O projeto do *Geledés* permitiu que alguns alunos arrumassem emprego e que a auto-estima desses jovens pudesse ser elevada, pois o módulo sobre cidadania fez com que eles refletissem sobre sua situação enquanto negros e pobres e sobre seus direitos. O curso é ministrado em escolas da rede particular para alunos negros selecionados pelo *Geledés*. A escola abre uma classe especial para esses alunos, que não pagam pelo curso e ainda recebem uma ajuda de custo. Uma entrevistada que fez o curso de computação contou que os alunos da sala sofreram discriminações por estarem em uma classe especial formada somente por alunos negros, que não pagavam. Depois de vários conflitos, o grupo formado por alunos do *Geledés* foi aceito dentro da escola, o que os fortaleceu e obrigou os demais alunos a, pelo menos, compreender a situação. Não é possível saber se efetivamente os demais alunos deixaram de ser preconceituosos, mas como disse a entrevistada do *Geledés*, a presença dos alunos negros forçou o exercício do aprendizado da igualdade:

*“O que a gente está querendo mostrar é que tem que conviver com isso. Não é um mundo exclusivo de ninguém. A igualdade de oportunidade tem que se dar na prática e as pessoas têm que exercitar isso no seu cotidiano”.*⁹⁷

O projeto da implementação da Convenção 111, da qual a *Fala Preta!* participa, já conseguiu implementar núcleos pró-igualdade em nove estados brasileiros. Para se ter uma idéia do impacto desses núcleos, em Teresina, estado do Piauí, o Pró-Igualdade – Núcleo de Combate à Discriminação e Promoção da Igualdade no Piauí - realiza palestras, eventos, envolvendo grupos discriminados tais como os negros, mulheres, idosos, portadores de HIV e portadores de deficiência. Este Núcleo foi um dos primeiros implementados no Brasil, e seus membros vão aos seminários regionais para divulgarem sua experiência. Participam do Núcleo órgãos governamentais, entidades civis como Ordem dos Advogados, sindicatos, movimentos sociais de vários tipos. Além disso, o Núcleo resolveu casos graves de denúncia de discriminações no mercado de trabalho.

Por fim, o projeto do CRJ de Santo André propiciou aos grupos juvenis da cidade um espaço de encontro, de exercício para aprender a lidar com a diversidade e pluralidade de opiniões, uma certa compreensão do que significa um espaço público (apesar de existirem divergências entre os grupos juvenis, as ONGs e os próprios funcionários da

⁹⁷ Entrevista com membro do *Geledés*, São Paulo, 14/07/99.

prefeitura sobre como usar o espaço físico do Centro) e, sobretudo, um espaço de expressão para os jovens.

5. 5 Disputa pelo poder: definições dos papéis do Estado, ONGs e do conjunto da sociedade.

Podemos nos perguntar até que ponto estes encontros implicam mudanças nas relações de poder. Esta questão precisa ser analisada por dois ângulos: como se consolidam as relações das ONGs tanto com o Estado quanto com o conjunto da sociedade. No caso de encontros em que funciona uma lógica quase mercantil, de prestação de serviços, o resultado é que praticamente não há partilha de poder. Há uma dependência e uma subordinação às diretrizes governamentais. Há ainda um efeito maléfico para a articulação entre as ONGs pois elas passam a competir entre si, funcionando numa lógica de competição semelhante à lógica do mercado. As “melhores” (mais adaptadas, com mais estrutura) conseguiriam o financiamento.

Os governos também pouco abrem espaço para o diálogo, escolhendo projetos (no caso dos “encontros prestação de serviços”) com um tipo de legitimidade que podemos questionar. Segundo os órgãos governamentais, as organizações são escolhidas por estarem mais próximas do público alvo e poderem atingir de forma mais eficaz os resultados desejados. Mas podemos nos perguntar se efetivamente as organizações escolhidas são as mais adequadas. O investimento por parte das ONGs em “profissionalização” tem resultado em um decréscimo no investimento em atividades voltadas para a articulação com distintos setores sociais. Disseram os entrevistados que o tempo gasto em elaborar projetos, fazer relatórios, prestar contas, quase sempre implica em menos tempo para se dedicar a tarefas de articulação com os setores diretamente interessados. Se isto ocorre, não há garantias de que essas organizações sejam as mais adequadas para executarem os projetos, nem que esses projetos realmente sejam os mais pertinentes, no sentido de traduzirem os interesses sociais que teriam sido construídos na interface das ONGs com as diferentes comunidades ou grupos sociais. Ora, se isso é verdade, a lógica que justifica a escolha de projetos (das ONGs que estão mais perto da comunidade e sabem quais são as suas necessidades) é duvidosa.

Nestes casos, os papéis definidos para cada um dos lados são: às ONGs cabe a execução dos projetos e às entidades governamentais cabe toda a direção e orientação das políticas. Há uma concentração de poder nas mãos dos órgãos governamentais e as redes de articulação entre as entidades da sociedade civil, e delas com o público mais amplo, não parecem estar sendo fortalecidas.

Nos encontros em que as organizações não estão em uma relação próxima, no encontro pressão, há um certo **uso estratégico** da pressão exercida pelas ONGs por parte dos setores governamentais envolvidos. No caso da ABIA e de outras ONGs-Aids que mantém uma relação de pressão sobre o governo, o acompanhamento que elas fazem é essencial para a aplicação dos programas de Aids. Sem elas, o Programa Nacional teria dificuldades para avaliar se municípios e estados estão cumprindo com sua parte. Teria dificuldade também em pressionar sozinho os vários órgãos governamentais que de alguma forma podem prejudicar, com entraves burocráticos, o pleno atendimento dos portadores de HIV-Aids e o combate à epidemia. Para o Programa Nacional a pressão exercida pelas organizações é muito positiva:

“(...) a gente aqui (...) pedindo remédio, acompanhando, denunciando e estando junto acompanhando mesmo como é que o medicamento estava sendo distribuído porque o Estado não tem como controlar sozinho. A sociedade civil tem que ter esse papel de vigiar isso. (...) A Receita Federal está demorando para liberar [kits de exames importados]. O que vai acontecer? (...) Se nós não pressionarmos a Receita Federal, o governo somente não tem moral para chegar na Receita e pedir. Para eles é estratégico [a pressão das ONGs-Aids]”⁹⁸.

Quando os funcionários do governo sentem pouco respaldo por parte dos seus superiores, como é o caso do projeto de implementação da Convenção 111, eles dizem:

*“A gente tem clareza que nós não somos maioria no governo, temos clareza que nós temos que trabalhar todos os dias para **poder arranjar mais parceiros**. Não basta só vontade política, precisa ter **articulação**, precisa ter recurso, precisa ter competência para poder realizar”⁹⁹.*

⁹⁸ Entrevista com membro da ABIA, Rio de Janeiro, 12/08/99.

⁹⁹ Entrevista com funcionário do Ministério da Justiça, Brasília, 20/10/99.

O papel da ONG aqui parece ser mais de fiscalizador, de vigia, enquanto ao Estado cabe mediar os conflitos, articular atores diferenciados para que o projeto venha a ter os resultados esperados. Aqui também o governo conta com a capacidade dessas organizações de “representarem” de alguma forma as demandas sociais, e estarem articuladas com interesses sociais mais amplos. As mesmas observações feitas acima valem para essas relações que envolvem mais pressão. Não há garantias da capacidade dessas organizações de traduzirem o que os mais diferentes grupos desejam, daí a importância delas estarem sempre se articulando com outros movimentos sociais e outras ONGs, associadas em redes. Cada uma delas pertence a pelos menos duas ou três redes. A *Fala Preta!* tem até uma área denominada “articulação política” para fortalecer os vínculos com sociedade civil e Estado. Os núcleos pró-igualdade promovidos a partir do programa de implementação da Convenção 111 também procuram incorporar vários setores. O raciocínio presente é que cada um deve falar pelo seu problema específico:

*“Começa nessa questão (...) do interlocutor. Na questão racial sempre vai ter um negro falando sobre... Na questão do portador de deficiência sempre vai ter alguém falando... Desde o começo nós definimos isso. A estratégia do programa é essa”.*¹⁰⁰

Com isso, o próprio órgão governamental, no caso as delegacias regionais do trabalho, ganham importância no estado onde elas se encontram:

*“A delegacia está toda hora na mídia, toda hora no jornal. Você tem um envolvimento da comunidade. A comunidade está procurando a delegacia por outras questões que não a emissão da carteira de trabalho e rescisão de contrato”*¹⁰¹.

O convênio estabelecido entre a prefeitura de Santo André e a *Ação Educativa* foi um dos que mais contou com o envolvimento de parte do público a ser atingido. Em última instância, foi este público que pressionou para que o projeto fosse implementado. Neste caso, a *Ação Educativa* acabou ficando com um papel mais secundário, mais de assessoria. Como afirmou uma entrevistada da ONG:

¹⁰⁰ Entrevistada do Ministério do Trabalho, responsável técnica pelo Programa Brasil Gênero e Raça, Brasília, 18/10/99.

¹⁰¹ Idem.

“(...) na hora da execução o papel que sobrou para a gente era muito secundário, de assessor, não era uma posição onde nós estávamos também investindo mais recursos e em condições de negociar igualmente. A gente entrou com menos recursos e isso nos dá menos condições”¹⁰².

Este foi um problema para a *Ação Educativa*. Ela ajudou a conceber o projeto, mas depois se sentiu com pouca força para acompanhar o andamento do projeto. Isso exigiu que ela estivesse sempre procurando redefinir qual seria a sua contribuição. Desde o início do projeto até os dias de hoje, os funcionários delegados pela prefeitura mudaram mais de uma vez, prejudicando a continuidade do projeto. Surgiram conflitos sobre qual seria a melhor forma de uso do Centro: a *Ação Educativa* querendo privilegiar o uso do espaço para o maior número de grupos possível e a juventude, ligada ao movimento estudantil, pretendendo que ele se transformasse num espaço onde pudessem sensibilizar novos estudantes para o movimento. Uma das entrevistadas da *Ação Educativa* diz ter aprendido que os termos de um convênio com qualquer entidade governamental precisam estar muito claros desde o início. Entretanto, é possível perceber, com esta experiência de conflitos para traçar as diretrizes do Centro, que a própria definição dos papéis que cada parte (prefeitura, ONG e usuários) terá num encontro que se pretenda participativo é permeada por um tenso jogo de forças. Os papéis combinados entre as partes no princípio do projeto freqüentemente serão redefinidos durante o seu desenvolvimento.

Essa experiência também mostra como é importante a articulação com setores organizados na execução de qualquer projeto. É provável que, se a *Ação Educativa* tivesse maior capacidade de diálogo com os vários setores juvenis, ou tivesse investido mais na articulação com os jovens organizados para que pudessem garantir o uso plural do Centro, parte dos conflitos entre a ONG, a prefeitura e usuários estaria dirimida.

* * *

Esses encontros, em todas as suas variantes, apontam para o questionamento dos papéis anteriores de organizações civis e dos governos e sugerem as novas formas pelas quais estão se delineando os encontros possíveis entre esses dois lados.

¹⁰² Entrevista com membro da *Ação Educativa*, São Paulo, 22/12/99.

As alternativas que se apresentam são: as organizações podem progressivamente fazer mais ações pontuais, executando tarefas que eram feitas (ou deveriam ter sido feitas) por governos e, sendo assim, elas apenas têm um papel paliativo, “de tapar buraco”; ou pode haver a elaboração de um projeto amplo de articulação entre sociedade civil e Estado, no qual as ONGs teriam um papel fundamental na própria formulação das políticas públicas. Estas duas direções parecem estar sendo tomadas na sociedade brasileira atual e, através da análise dessas experiências de relações pontuais entre Estado e sociedade, é possível pensar nas consequências desses dois caminhos.

Com as experiências de “encontro prestação de serviços”, financiados por órgãos ligados a governos, temos a fragmentação. Um conjunto de jovens negros, de escolas públicas, são beneficiados, mas e todos os outros que não têm a sorte de serem beneficiados por estes programas? Com índices acentuados de desigualdade social, o país precisaria de políticas públicas mais universais. Corremos o risco, como afirma Telles (1998), de ver o desmonte completo das políticas sociais regidas por princípios universais dos direitos e da cidadania, e termos os princípios da justiça social trocados por princípios de caridade privada, havendo uma ênfase na cidadania com uma matriz profundamente individualista e moralista, de acesso aos direitos do indivíduo. O cidadão seria o proprietário, o consumidor e quem cumpre os seus deveres. Muitas ONGs foram financiadas pela cooperação para executarem “projetos pilotos”, de pequeno porte, a fim de que um dia esses projetos pudessem ser adotados como parte de uma política pública mais ampla. Se, nos dias de hoje, os governos (especialmente em nível federal) continuam a estimular projetos pontuais, que devem ser realizados em parte com recursos públicos, mas de preferência com recursos privados, pode-se imaginar que estas políticas públicas mais amplas não vão se concretizar.

Além disso, o encontro prestação de serviços permite pouca participação das organizações da sociedade. A participação fica restrita à execução do projeto. Há desconfianças mútuas, provocadas pelo fato das agências financiadoras temerem o mau uso dos recursos e as ONGs temerem o corte da verba por não conseguirem cumprir todas as exigências dos projetos.

Nos “encontros pressão”, há maior autonomia para as ONGs, que se sentem livres para criticar as políticas públicas quando elas não são satisfatórias. Entretanto, a relação

entre os ONGs e governos é muito instável, pouco formalizada, o que possibilita rompimentos definitivos se algum dos lados considerar que o outro lado está equivocado.

No terceiro caso, quando é possível a elaboração de projetos em conjunto nos “encontros participativos”, vemos as dinâmicas de negociação sendo valorizadas. Num país marcado por um Estado tradicionalmente privatizado, dinâmicas de negociação política e de busca de consensos podem levar a uma esfera pública efetivamente democratizada.

Este parece ser o diferencial da parceria estabelecida em Santo André e dos canais de diálogo abertos entre a SABESP e a *SOS Mata Atlântica*, mesmo com todos os problemas enfrentados. Nestes dois casos, diferentemente dos projetos administrados pelo governo federal, o conflito foi incorporado como parte do processo, na medida em que foram abertos canais de diálogo entre o governo e a sociedade. Não há consenso, muito pelo contrário, mas a discussão, o conflito, o debate, a discordância, parecem fazer parte do dia-a-dia desses encontros. O que aprendemos da comparação entre essas experiências é que quanto maior a horizontalidade nas relações entre governos e ONGs, quanto mais proximidade entre as organizações e seu público atingido, mais chegamos próximos de valores democráticos, que serão apreendidos, nos processos de confronto e construção de consensos, tanto pelos agentes governamentais quanto pela sociedade mais ampla. Os interesses que atravessam Estado e sociedade civil podem se tornar mais explícitos e serem efetivamente negociados. Mais importante do que os resultados, o processo pelo qual os projetos são formulados é fundamental, na medida em que esse processo pode questionar dois papéis que o Estado brasileiro assumiu ao longo da história do país: o papel de defensor de interesses privados mais do que de interesses públicos e o papel de tutela e controle da organização social.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O termo “Organizações Não-Governamentais” já nasce impreciso e vago. Quando a ONU formulou esta expressão pela primeira vez, em 1946, definiu ONGs como todas aquelas organizações não estabelecidas por acordo intergovernamental (Tavares, 1999). A imprecisão permanece até os dias de hoje.

Quando este termo chega ao Brasil, ele é primeiramente usado por antigos centros de assessoria ligados aos movimentos sociais, que irão ajudar a constituir a Associação Brasileira de ONGs (ABONG).

O termo é utilizado ainda por ocasião das Conferências Internacionais da ONU, durante a década de 90. Seu marco inicial é a ECO-92. É durante e após essa conferência que a expressão “ONGs” se populariza.

É do entrelaçamento entre fatores conjunturais internos e externos que nasce a ABONG, com vistas a congregar organizações comprometidas com “a cidadania e a democracia”. Num contexto de crise financeira para boa parte das suas associadas atravessa, a ABONG surge como esperança de que juntas as organizações não-governamentais pudessem se posicionar face às mudanças na cooperação internacional e aos governos.

Antes de mais nada, uma das tarefas centrais dessa Associação será construir uma identidade comum entre as suas associadas. Ela nunca pretendeu ser a Associação das ONGs (todas elas), mas uma Associação de ONGs (parte delas). A sua história está muito baseada na história dos centros de assessoria que procuram assumir seu papel na sociedade brasileira e ter “voz própria”, redefinindo suas relações com três setores: movimentos sociais, com a cooperação internacional e com o Estado. Porém, no seu interior, foram sendo abrigadas entidades muito diferenciadas, para as quais várias das questões e posicionamentos iniciais não eram pertinentes. Como consequência, os vínculos com estes três setores também apresentam diferenças substantivas de organização para organização.

Ao analisarmos, neste trabalho, estas três interfaces ressaltamos que as organizações da ABONG e outras organizações que gravitam em torno dela (como entidades ligadas ao Grupo de Estudos e Fundações Empresariais – GIFE) são permeadas por auto-percepções e projetos políticos muito diferenciados. Dizer o que são exatamente as ONGs e quais organizações estão definitivamente fora deste rótulo não foi tarefa proposta por esta pesquisa. Ao se posicionarem face à cooperação internacional, aos movimentos sociais e principalmente ao Estado, essas organizações “optam” por projetos políticos e procuram se diferenciar ou aproximar daqueles projetos que parecem mais condizentes com os seus objetivos e suas origens.

O contexto não poderia ser mais complicado para essa “escolha” dos projetos políticos. De um lado, o processo de democratização brasileiro foi importante na redefinição dos papéis da sociedade civil e do Estado. Esta redefinição causou reações diferenciadas por parte das ONGs, seja de voltar-se para ações de maior aproximação com o Estado, seja de se recusar a participar da institucionalidade política. De outro lado, com processos de ajuste estrutural que simultaneamente afetaram a cooperação internacional e o Estado brasileiro, surgiu uma nova visão sobre as ONGs, que procurou desresponsabilizar o Estado e exigir das ONGs o pragmatismo e eficácia, na solução de problemas não resolvidos pelo Estado.

Neste contexto, que afeta a todas as organizações, as reações são diferenciadas. Há ONGs que fecham suas portas, outras iniciam suas atividades, outras ainda redefinem seus objetivos. Algumas vivem dilemas cruciais, entram em crise, têm dúvidas sobre como se posicionar; enquanto outras parecem não se abalar, ou por não terem dúvidas a respeito do seu próprio papel na sociedade brasileira ou por terem maior capacidade de reação, conseguindo, mesmo em situações adversas, manter a sua autonomia, seus princípios, sua direção inicial.

Na tentativa de perceber as diferenças mais fundamentais entre as ONGs, olhar para as suas relações – e a ausência delas – com o Estado permite entender não só as próprias ONGs, mas principalmente os desafios que a construção democrática atravessa em nosso país.

Entre as ONGs que rejeitam a relação com o Estado, temos um espectro que vai da defesa incondicional da mobilização social - reforçando o papel central do protagonismo

dos grupos subalternos, cabendo às ONGs a tarefa de incentivar a organização de cada vez maior número de grupos e pessoas sensibilizadas a fim de alterar as relações sociais profundamente desiguais – até um outro tipo de recusa, de origem totalmente diversa, que passa pela certeza de que o Estado não é capaz e nem deve assumir tarefas que a sociedade pode resolver.

Dentre aquelas que vislumbram algum tipo de relação com o Estado, há no horizonte perspectivas que incluem desde a contratação de organizações para cumprir tarefas ou prestar serviços, numa espécie de terceirização que segue o ritmo das privatizações do país, até o envolvimento em espaços que permitam o dissenso, o debate entre interesses divergentes, sejam esses espaços menos formais, de pressão, sejam espaços de maior compromisso das ONGs com governos, em versões mais formais que envolvem contratação, através do que foi denominado aqui encontro participativo. Maior compromisso com governos evidentemente significa maior risco. Por isso mesmo, esses encontros mais participativos se realizam com tão pouca frequência. Há o risco sempre aberto da autonomia não ser preservada, da responsabilidade não ser dividida, do poder não ser partilhado. Tudo isto está no horizonte, afinal somos herdeiros de um Estado autoritário e burocratizado, que ou simplesmente ignorou as reivindicações dos grupos subalternos ou somente permitiu que a participação desses grupos acontecesse de forma subalterna e subordinada.

Não dá para dizer que estas experiências vão conseguir alterar radicalmente a lógica hoje predominante, tanto no Estado quanto na sociedade, de que o Estado precisa “reduzir” seu tamanho, transferindo para setores da sociedade tarefas que ele supostamente não pode mais realizar. Todavia, essas experiências participativas nos fornecem elementos para pensar que o acúmulo obtido por muitas das ONGs brasileiras pode tornar tanto o Estado como o conjunto da sociedade civil diferentes do que são hoje. São experiências nas quais os interesses divergentes podem ser explicitados, onde não há consensos *a priori*, onde os “ocupantes” do Estado estão abertos a compartilhar o seu poder e os membros das ONGs a repartir seu conhecimento obtido do aprendizado com a atuação junto aos grupos subalternos. Com isso, há a possibilidade de desburocratização e publicização do Estado, bem como do fortalecimento da sociedade civil que se relaciona com o Estado, mas ao mesmo tempo mantém sua atuação junto aos setores sociais mais desprivilegiados.

Evidentemente, são experiências pontuais, na contramão de uma lógica totalmente diversa. Mas são essas experiências que potencialmente mais podem contribuir com a democratização efetiva do nosso país.

BIBLIOGRAFIA

- ABONG (1996) *ONGs: Um perfil – Cadastro das Filiadas à Associação Brasileira de ONGs*. São Paulo: ABONG, ISER
- _____. (1998) *ONGs: Um perfil – Cadastro das Associadas à ABONG*. São Paulo: ABONG.
- Abramo, Helena (1998) “A apatia da Juventude é um Mito”, *Revista Juventude.br*, ano I, n. I, pp. 14-16.
- Alvarez, S. (1999) “The Latin American NGO ‘Boom’”. *International Feminist Journal of Politics*, 1:2, 181-209
- Alvarez, Sonia. (1994) “Reweaving the Fabric of Collective Action: Social Movements Webs, Post-Liberal Political Mediations, and Challenges to ‘Actually Existing Democracy’ (mimeo). Publicado em *Between Resistance and Revolution: Culture Politics and Social Protest*, Richard Fox and Orin Starn (eds.) New Brunswick, NJ: Rutgers University Press.
- Alvarez, Sônia, DAGNINO, Evelina e ESCOBAR, Arturo (orgs.) (1998) “Introduction: The Cultural and the Political in Latin American Social Movements”, In: *Cultures of Politics - Politics of Cultures - Re-visioning Latin American Social Movements*. Boulder, CO: Westview Press.
- Alvarez, S. & Dagnino, E. (1995) “Para Além da Democracia Realmente Existente: Movimentos Sociais, a Nova Cidadania e a Configuração de Espaços Públicos Alternativos”. *Paper* apresentado no XIX Encontro Anual da ANPOCS.
- Anderson, P. (1995) “Balanço do Neoliberalismo”, in: Emir Sader e Pablo Gentili (org.). *Pós-neoliberalismo - as políticas e o estado democrático*, Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- Avritzer, L. (1994) *Sociedade Civil e Democratização*. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.
- Baierle, Sergio (1992) *Um Novo Princípio Ético-político: prática social e sujeito nos movimentos populares urbanos em Porto Alegre nos anos 80*. Dissertação de Mestrado, IFCH-UNICAMP.
- Barreto, M. I. (1999) “As organizações sociais na reforma do Estado brasileiro”. In: Pereira, L. C. B. & Grau, N. *O Público Não- Estatal na Reforma do Estado*. Rio de Janeiro: FGV.
- Benevides, M. V. M. (1991) *A Cidadania Ativa: Referendo, Plebiscito e Iniciativa Popular*. São Paulo: Ática.

- Bocayuva, Pedro C. Cunha (1999) "ONGs brasileiras: um campo institucional com novos significados", *Proposta*, ano 28, n. 81, pp. 12-15.
- Butler, E. (1987) *A Contribuição de Hayek - As idéias políticas e econômicas de nosso tempo*. Rio de Janeiro: Nordica/ Instituto Neoliberal.
- Carvalho, Maria do Carmo A A (1997) "*EPPUR SI MUOVE...*" *Os movimentos sociais e a construção da democracia no Brasil*. Dissertação de Mestrado, IFCH-UNICAMP.
- _____, Maria do Carmo A A (1998) "Participação Social no Brasil Hoje". São Paulo (mimeo).
- Castilho, E. A. e Chequer, Pedro (1997) "Epidemiologia do HIV/AIDs no Brasil", in: Parker, R. (org) *Política, Instituições e AIDs*. Rio de Janeiro: Zahar/ ABIA
- CEBRAP. (1997a) "Políticas públicas e inclusão social: a visão das organizações não-governamentais". *Cadernos de Pesquisa*, n. 7, maio.
- CEBRAP (1997b) "Novas Faces da Cidadania". São Paulo: Relatório Final apresentado à FINEP. Cohen, J. & Arato, A. (1994) *Civil Society and Political Theory*. MIT Press
- Cohn, Amélia (1995) "Políticas Sociais e Pobreza no Brasil", *Planejamento e Políticas Públicas*, IPEA, n. 12
- Coutinho, Carlos N. (1984) *A Democracia como Valor Universal*. Rio de Janeiro: Salamandra.
- Dagnino, Evelina. (2000) "Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil". Relatório de Pesquisa – Fundação Ford, junho.
- Dagnino, Evelina (1994) "Os movimentos sociais e a emergência de uma nova cidadania". In DAGNINO, E (org.): *Anos 90: Política e Sociedade no Brasil*. São Paulo: Brasiliense.
- Dagnino, E., Teixeira, A.C, Ferlin, U., Silva, D. (1998) "Cultura Democrática e Cidadania", *Opinião Pública*, vol. V, n. 1, novembro.
- Doimo, Ana Maria (1995) *A vez e a voz do popular - Movimentos sociais e participação política no Brasil pós 70*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará.
- Draibe, S. M. (1998a) "A construção institucional da política brasileira de combate à pobreza: perfis, processos e agenda". *Caderno de Pesquisa*, n. 34. NEPP/ Unicamp.
- Durão, J. E. (1995) *Perspectivas de parceria com a cooperação internacional*. Cadernos Abong, n. 9

- Edwards, M. & Hulme, D. (1996) "To close for comfort? The impact of official aid on nongovernmental organizations". *World Development*, v. 24, n. 6
- Evers, Tilman (1984) "Identidade – a face oculta dos novos movimentos sociais", *Novos Estudos CEBRAP*, n. 4
- Fernandes, R. C. (1994) *Privado, porém público*. Rio de Janeiro: Relume-Delumará
- _____ (1995) "Elos de uma cidadania planetária", *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n. 28
- Ferreira, Leila C. (1992) "Os Ecos da ECO-92", in: NEPAM (Núcleo de Estudos e Pesquisas Ambientais), *Sociedade Civil Planetária: discussão dos tratados do Fórum Global*. Campinas: UNICAMP, NEPAM
- Fraser, Nancy (1993) "Rethinking the Public Sphere - A contribution to the Critique of Actually Existing Democracy" in: *The Phantom Sphere*, ed. B. Robbins, Minnesota: Univ. of Minnesota Press
- Freyre, Gilberto (1990) *Casa Grande & Senzala*. Rio de Janeiro: Record.
- Friedman, M. & R. (1980) *Liberdade de Escolher*. São Paulo: Record.
- _____, M. (1984) *Capitalismo e Liberdade*. São Paulo: Abril Cultural
- Galvão, Jane (1997) "As respostas das organizações não-governamentais brasileiras frente à epidemia de HIV/AIDs", in: Parker, R. (org) *Política, Instituições e AIDS*. Rio de Janeiro: Zahar/ ABIA
- Genro, Tarso (1995) "Reforma do Estado e democratização do poder local". In: VILLAS BÔAS, R. & TELLES, V. S. (orgs.). *Poder local, participação popular e construção da cidadania*. *Revista do Fórum Nacional de Participação Popular*, ano 1, n. 1.
- Gibbs, C., Fumo, C. & Kuby, T. (1999) *Non-Governmental Organizations in World Bank – Supported Projects*. Washington: The World Bank.
- Gohn, Maria da Gloria (1994) *Organizações Não Governamentais - A modernidade da participação social*. Campinas, SP: GEMDEC-UNICAMP.
- Habermas, J. (1988) *Teoría de la Acción Comunicativa*, v. II, 2 ed. Madrid: Taurus.
- Hayek, F. (1983) *Os Fundamentos da Liberdade*. São Paulo: Visão
- _____ (1985) *Direito, Legislação e Liberdade*, v. II e III, São Paulo: Visão
- Holanda, Sérgio Buarque (1978) *Raízes do Brasil*. Rio de Janeiro: José Olympio.

- Kofes, Suely (1990) *Mulher, Mulheres, Diferença e Identidade nas Armadilhas da Igualdade e Desigualdade: interação e relação entre patroas e empregadas domésticas*. Tese de Doutorado, USP, Programa de Antropologia Social.
- Koga, Dirce (1995) *O Tecer-se das ONGs*. Dissertação de Mestrado, PUC/SP, Programa de Serviço Social.
- Landim, L. (1993) *A invenção das ONGs – do serviço invisível à profissão sem nome*. Tese de doutorado, Universidade Federal do Rio de Janeiro/Museu Nacional, Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social.
- Lebon, Nathalie (1998) *The Labor of Love and Bread: professionalized and volunteer activism in the SP Women's Health Movement*. Tese de doutorado. Departamento de Antropologia, Universidade da Flórida.
- _____. (1993) "The Brazilian Feminist Movement in the Post-Constitucional Era: Assessing the Impact of the Rise of Feminist Non-Governmental Organizations", *Florida Journal of Anthropology* 18: 17-26.
- Lénoir, R. (1979) "L'invention du troisième âge: constitution du camp des agents de gestion de la vieillesse", *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, 26: 83-107
- Leroy, J-P & Soares, M.C.C. (1998) "Conclusões: Os Desafios para a Construção da Participação Cidadã". In: Leroy, Jean-Pierre & Soares, M. C.C. *Bancos Multilaterais e Desenvolvimento Participativo no Brasil: dilemas e desafios*. Rio de Janeiro: FASE/IBASE
- Libânio, J. B. & Antoniazzi, A. (1993) *Vinte Anos de Teologia na América Latina e no Brasil*. Petrópolis: Vozes.
- Macdonald, L. (1992) "Turning to the NGOs: Competing Conceptions of Civil Society in latin America". Paper apresentado no Encontro do Latin American Studies Association.
- Melucci, A. (1994) *Que hay de nuevo en los movimientos sociales?* In: Laraña, H. & Gresfield, J. *Los nuevos movimientos sociales: de la ideología à la identidad*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Michiles, Carlos et al. (1989) *Cidadão Constituinte: A Saga das Emendas Populares*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- Monteiro, P. (1997) "Globalização, identidade e diferença". *Novos Estudos Cebrap*, n. 49.
- Montenegro, Thereza (1994) *O que é ONG?* São Paulo: Brasiliense.
- O'Donnell, G. (1993) "Sobre o Estado, a Democratização e Alguns Problemas Conceituais", *Novos Estudos CEBRAP*, n. 36.

- Olvera, Alberto. (1998) "Civil Society, Associationism and Third Sector: Conceptual Problems in the Research of the Democratizing Potentials of Civic Organizations". Chicago, paper apresentado no XXI LASA Congress.
- Ottman, G. (1995) "Movimentos Sociais Urbanos e Democracia no Brasil", *Novos Estudos CEBRAP*, n. 41
- Paoli, Maria Célia (1995) "Movimentos Sociais no Brasil: em busca de um estatuto político". In: HELLMANN, Micaela (org.): *Movimentos Sociais e Democracia no Brasil: Sem a gente não tem jeito*. São Paulo: Marco Zero.
- Paoli, M. C. e Telles, V. S. (1997) "Direitos Sociais: conflitos e negociações no Brasil Contemporâneo", UNICAMP (mimeo). Publicado em inglês in: ALVAREZ, Sônia, DAGNINO, Evelina e ESCOBAR, Arturo (orgs.) (1998): *Cultures of Politics - Politics of Cultures - Re-visioning Latin American Social Movements*. Boulder, CO: Westview Press.
- Pereira, L. C. B. (1997) *A Reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle*. Caderno 1. Brasília: Mare.
- Petras, J. (2000) "ONGs a Serviço do Imperialismo", in: Hegemonia dos Estados Unidos no Novo Milênio. Petrópolis: Vozes.
- Pinto, Celi R Jardim (1994) "Tendências do discurso brasileiro atual: os limites dos discursos das soluções milagrosas". In: BAQUERO, Marcel (org.). *Cultura Política e Democracia: os desafios das sociedades contemporâneas*. Porto Alegre: Editora da Universidade/UFRGS.
- Pontual, Pedro (1988) *Educação Popular em debate - Cadernos de Educação Popular 13*. Petrópolis: Vozes; Rio de Janeiro: NOVA.
- Roelofs, Joan (1995) "The Third Sector as a Protective Layer for Capitalism". *Monthly Review*, v. 47, n. 4, pp. 16-25.
- Sader, E. (1988) *Quando Novos Personagens Entraram em Cena*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- Salama, P. & Valier, J. (1994) *Pauvretés et Inégalités dans le Tiers Monde*. Paris: Editions de la Decouverte
- Sallum Jr. (1999) "O Brasil sob Cardoso: neoliberalismo e desenvolvimentismo". *Tempo Social*, 11(2), outubro.
- Sales, Teresa. (1994) "Raízes da Desigualdade Social na Cultura Política Brasileira", *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n. 25, junho

Santos, Wanderley G. (1987) *Cidadania e Justiça*. Rio de Janeiro: Campus.

_____ (1993) *Razões da Desordem*. Rio de Janeiro: Rocco.

Scherer-Warren, Ilse (1995) "ONGs na América Latina: trajetória e perfil", In: Viola, E. et al. *Meio Ambiente, Desenvolvimento e Cidadania: desafios para as Ciências Sociais*. São Paulo: Cortez; Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina.

_____ (1994) "Organizações Não-Governamentais na América Latina: seu papel na construção da sociedade civil". *São Paulo em Perspectiva*, v. 8, n. 3, p. 6-14.

_____ (1993) *Redes de Movimentos Sociais*. São Paulo: Loyola

_____ (1987) "O Caráter dos Novos Movimentos Sociais", in: Scherer-Warren, I. & Krischke, P. *Uma Revolução no Cotidiano? Os Novos Movimentos Sociais na América Latina*. São Paulo: Brasiliense.

Silva, Carla Cecília R Almeida (1998) *Explorando Novos Caminhos para a Democracia - Os desafios da participação popular na gestão pública e o Movimento de Alfabetização de Jovens e Adultos na Cidade de São Paulo (MOVA-SP), 1989-1992*. Campinas, SP. Dissertação de Mestrado, IFCH-UNICAMP

Smith, A. (1988) *A Riqueza das Nações*. São Paulo: Nova Cultural

Silveira, M. L. (1999) *Itinerários de Gênero e re-significação da Cidadania*. Tese de doutorado, PUC-SP.

Solano, A. R, Guarino, P & Zanetti, L (1994) *As ONGs e as Mudanças nos Conceitos e Modalidades da Cooperação Internacional*. Relatório Final de Pesquisa. Rio de Janeiro: FASE/ALOP.

Soares, Maria C. C.(1998) "A participação na ótica dos Bancos Multilaterais", in: Leroy, Jean-Pierre & Soares, M. C.C. *Bancos Multilaterais e Desenvolvimento Participativo no Brasil: dilemas e desafios*. Rio de Janeiro: FASE/IBASE

Soares, Luiz Eduardo (1998) "A Campanha Contra a Fome como Experimento Radical". In: Abelem, Auriléa et al. *O Impacto Social do Trabalho das ONGs no Brasil*. São Paulo: Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais.

Tatagiba, Luciana (1998) *Dos significados da "ética na política": articulação e discurso no contexto pró-impeachment*. Campinas, SP. Dissertação de Mestrado, IFCH-UNICAMP

Tavares, R. N. (1999) *As Organizações Não-Governamentais nas Nações Unidas*. Brasília: Instituto Rio Branco/ Fundação Alexandre Gusmão/ Centro de Estudos Estratégicos.

Telles, V. S. (1998) "A 'nova questão social' brasileira". *Praga – Estudos Marxistas*, Hucitec, n. 6.

(1994a) “Sociedade civil e a construção de espaços públicos”. In DAGNINO, E. (org.) *Anos 90: Política e Sociedade no Brasil*. São Paulo: Brasiliense

(1994b) “Sociedade Civil, Direitos e Espaços Públicos”, **Pólis**, n. 14

(1990) . “Espaço Público e Espaço Privado na Constituição do Social: notas sobre o pensamento de Hannah Arendt”. *Tempo Social*, v. 2, n. 1

Tenório, F. G. (1999) “Um espectro ronda o terceiro setor: o espectro do mercado”. *Revista de Administração Pública*, v. 33, n. 5

Vianna, Oliveira (1987). *Populações Meridionais do Brasil*, v. 1. Belo Horizonte: Itatiaia.

Weffort, Francisco (1991) “Democracia Política e Desenvolvimento Econômico”, In: Weffort et al., *A Democracia como Proposta*. Rio de Janeiro: IBASE.

(1980) *O Populismo na Política Brasileira*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

Tocqueville, A. (1987) *A Democracia na América*. São Paulo: Itatiaia, Universidade de São Paulo

Documentos pesquisados:

- Estatuto da ABONG
- Aditivo n. 1 ao Estatuto da ABONG
- Cartas de chamamento para a constituição da ABONG e cartas de resposta
- Documento-base de consolidação da ABONG e outros textos procurando definir o caráter da associação
- Atas das reuniões do Conselho Diretor da ABONG de 8/11/1991; 12 e 13/03/1992; 1 e 2/10/1992; 11 e 12/03/1993; 29 e 30/06/1993; 3 e 4/03/1994 e 28/06/1994; 26/05/1995; 11 e 12/08/1995; 28 e 29/10/1995; 14 a 16/03/1996; 27 a 29/06/1996; 28 a 30/10/1996; 12 a 14/03/1997
- Programa de Trabalho 1991/1992
- Programa de Atividades 1992/1993
- Programa de Atividades 1993/1994

- Relatório de Atividades de agosto de 1991 a dezembro de 1992
- Relatório de Atividades de 1993
- Relatório de Atividades de 1995
- Texto de Jorge Durão “Esplendor e Miséria das ONGs” (24/06/94)
- Relatório do Seminário de Planejamento da ABONG (21 a 23/10/1994)
- Texto Sérgio Haddad “Diálogo com o Governo - consensos mínimos” (08/95)
- Relatório da I Assembléia Ordinária da ABONG (24/10/1992)
- Relatório do Seminário “Desenvolvimento e Democracia: o papel das ONGs na sociedade brasileira”(outubro de 1992)
- Relatório da II Assembléia Ordinária da ABONG (20/08/94)
- Atas das reuniões do Fórum Paulista de ONGs (desde 16/07/1992)
- Fax ABONG* (n. 1 a 3)
- Jornal Mural ABONG* (n. 1, 4 a 9)
- Série: *Textos ABONG* (n. 1 - Cooperação Internacional; n. 2 - Novas Perspectivas da Cooperação Internacional com a América Latina; n. 3 - As ONGs e sua expectativa em relação ao papel das agências de cooperação internacional; n. 6 - Repensando Bretton Woods)
- “*Entra que a casa é sua*” - cartilha publicada pela FASE junto com a União de Movimentos de Moradia
- Jornal Solo Urbano* - publicação trimestral da ANSUR
- Revista *Parabólicas* - publicação mensal do Instituto Socioambiental
- Boletim Informativo Crecheplan*
- Mulher Libertação* - publicação trimestral do Serviço a Mulher Marginalizada
- “*Reflexões sobre a Educação Popular - A Retomada do Trabalho de Base*” - cartilha elaborada pelo CEPIS
- “*Criança Cidadã*” e “*Conquistando a Cidadania*”, cartilhas elaboradas pelo Centro Oscar Romero.

Artigos sobre ONGs/ Terceiro Setor publicados na imprensa (96-99):

- “Alencar promete devassa em ONGs do Rio”- *OESP*, 23/01/96, “Organizações Não-Governamentais”, *OESP*, 02/09/96; “O futuro das ONGs”, *OESP*, 04/11/96; “Governo quer explicações sobre o trabalho de ONGs”, *OESP*, 05/11/96; “Terceiro Setor fascina e emprega universitários”, *OESP*, 14/12/96; “Terceiro Setor atrai 30% dos empresários” e “Organizações podem ser investigadas”, *OESP*, 15/12/96.
- “Cresce atuação do terceiro setor na Amazônia”, *OESP*, 04/01/97; “Ruth Cardoso critica lei que rege ONGs”, 04/02/97, *Jornal do Brasil*; “Ruth Cardoso sugere mudar lei sobre ONGs”, *OESP*, 04/02/97; “Organizações ampliam poder de decisão”, *OESP*, 14/03/97; “Cidadania e Sustentabilidade global”, *OESP*, 22/06/97; “O seqüestro do Estado”, *OESP*, 05/08/97; “Globalização X Democracia”, *OESP*, 05/09/97; “Coisas da Política”, *Jornal do Brasil*, 25/11/97; “Microcréditos: grandes negócios”, *Jornal do Brasil*, 26/11/97; “O Paraíso das ONGs”, *Isto É*, 03/12/97; “A ‘radicalização’ da democracia”, *OESP*, 05/12/97; “Internet altera estruturas antigas do poder mundial”, *OESP*, 20/12/97
- “Made in Salvador”, *Isto É*, 25/02/98; “ONGs criam postos de trabalho no país”, *OESP*, 24/03/98; “ONGs fazem seminário sobre ações no Cone Sul”, *OESP*, 06/11/98; “Solidariedade S/A” – *Isto É*, 29/04/98; “Governo mudará regras para registro e parceria com ONGs”, *OESP*, 08/05/98; “Empresário quer maior participação da sociedade”, *OESP*, 06/11/98.
- “ONGs podem ser solução para o futuro”, *FSP*, 26/07/99; “Lições sobre o fracassado acordo sobre investimentos”, *Gazeta Mercantil*, 16/09/99; “ONGs querem ditar o tom em Seattle”, *FSP*, 27/10/99.

ANEXO

Perfil das ONGs:

As informações a seguir foram obtidas e sistematizadas a partir de material coletado junto às organizações, bem como a partir da tese de Landim (1993) e de Cadastros das Filiadas da ABONG, publicados nos anos de 1996 e 1998.

ABIA – Associação Brasileira Interdisciplinar de AIDs

Cidade: Rio de Janeiro

Ano de Fundação: 1986

Objetivos: promoção de eventos, publicações e acompanhamento de políticas públicas em AIDS. Para isso, produzem boletins, organizam um centro de documentação, fazem treinamentos e estágios.

AÇÃO EDUCATIVA

Cidade: São Paulo

Ano de Fundação: 1994

Objetivos: Apoiar e propor programas educativos e ações visando o envolvimento da sociedade com as questões educacionais e da juventude. Tem em vista a construção da democracia e a promoção da solidariedade, da justiça social e do desenvolvimento sustentável. Combina atividades de assessoria, pesquisa e informação. Seus serviços se orientam para a defesa dos direitos educacionais e qualificação da educação das camadas populares, além da criação para a expressão e ação de grupos juvenis. Pretende ser um centro de referência que promova o intercâmbio, a cooperação e a articulação de uma diversidade de atores políticos: movimentos, sindicatos, universidades, igrejas, governos e agências de cooperação.

ANSUR - ASSOCIAÇÃO NACIONAL DO SOLO URBANO

Cidade: São Paulo

Ano de Fundação: 1984

Objetivos: Divulgação da proposta de Reforma Urbana no Brasil. Conjugar o apoio às lutas concretas dos movimentos sociais com a abertura de espaços no âmbito institucional que propiciem oportunidades de materialização das suas reivindicações em políticas públicas efetivas. Essa foi a perspectiva adotada no processo subsequente de elaboração das Constituições Estaduais e das Leis Orgânicas Municipais, nas discussões sobre os Planos Diretores de diversos municípios e no esforço por regulamentar o Capítulo de Política Urbana da Constituição através de uma lei federal de desenvolvimento urbano.

CAMP – Centro de Assessoria Multiprofissional

Cidade: Porto Alegre

Ano de Fundação: 1983

Objetivos: contribuir para a construção de uma sociedade justa, fraterna, democrática e socialista; para o fortalecimento do campo democrático e popular; realizar um trabalho educativo que articule metodologicamente as dimensões técnica e política, formativa e informativa; assessorar as organizações populares para que tenham condições de apontar propostas para seus problemas e para a construção de novas alternativas de desenvolvimento econômico e social, tornando-se elas próprias educadores coletivos e espaços de irradiação de novas formas de sociabilidade.

CEBRAP - CENTRO BRASILEIRO DE ANÁLISE E PLANEJAMENTO

Cidade: São Paulo

Ano de Fundação: 1969

Objetivos: Realizar pesquisas e estudos relativos a problemas e fenômenos que constituem objeto de conhecimento das Ciências Humanas, realizar cursos, conferências, seminários destinados à formação, ao treinamento e à especialização de profissionais na área de Ciências Humanas, prestar serviços de assistência técnica direta nessa área, mediante contrato, a instituições públicas ou privadas, sempre que tais serviços não prejudiquem, por sua natureza, a realização dos fins e os objetivos das atividades técnicas e científicas do CEBRAP. Participar de publicações destinadas ao desenvolvimento cultural e científico.

CEDAP - CENTRO DE EDUCAÇÃO E ASSESSORIA POPULAR

Cidade: Campinas

Ano de Fundação: 1987

Objetivos: Favorecer o desenvolvimento da organização e do pensamento crítico das camadas populares, fortalecendo a participação e o resgate da cidadania.

CEDEC - CENTRO DE ESTUDOS DE CULTURA CONTEMPORÂNEA

Cidade: São Paulo

Ano de Fundação: 1976

Objetivos: Realização de pesquisas, seminários sobre temas contemporâneos. Assessoria e serviços à comunidade através de seminários, palestras e entrevistas.

CENTRO GASPARD GARCIA DE DIREITOS HUMANOS

Cidade: São Paulo

Ano de Fundação: 1988

Objetivos: formação e apoio à organização de catadores de papelão, moradores de cortiço e de rua, visando garantir à população mais pobre o justo direito de morar e a superação da segregação da qual são vítimas; lutar pela implementação de políticas sociais que atendam aos interesses das camadas populares; denunciar toda e qualquer violação dos direitos humanos, articulando as diversas formas de luta, buscando junto com a população saídas concretas e viáveis para a situação de abandono em que foi colocado um número impressionante de carentes em nosso país.

CENTRO DE CULTURA LUIZ FREIRE

Cidade: Recife

Ano de Fundação: 1972

Objetivos: sensibilizar a opinião pública em geral e a sociedade civil organizada para o fortalecimento da democracia e dos direitos humanos, pela universalização dos direitos à educação, informação, justiça e segurança.

CENTRO SANTO DIAS

Cidade: São Paulo

Ano de Fundação: 1980

Objetivos: Apoiar e encaminhar casos de violência policial e de desfavelamento, treinar plantonistas para os centros periféricos e fornecer subsídios ao povo na luta contra a violência.

CEPIS - CENTRO DE EDUCAÇÃO POPULAR DO INSTITUTO SEDES SAPIENTIAE

Cidade: São Paulo

Ano de Fundação: 1977

Objetivos: Colaborar na organização e fortalecimento do trabalho de base. Colaborar no avanço orgânico, político, ideológico dos movimentos populares. Colaborar na articulação de pessoas, grupos e entidades ou movimentos de outras regiões em instâncias dos movimentos já organizados a nível regional e/ou nacional. Colaborar nas atividades de solidariedade internacional.

CIDADE – Centro de Assessoria e Estudos Urbanos

Cidade: Porto Alegre

Ano de Fundação: 1988

Objetivos: assessorar as organizações populares no acesso à informação e orientação técnica qualificada. Estimular o desenvolvimento de novas formas de produção do conhecimento. Realizar pesquisas tendo como diretriz o aprofundamento de temas de interesse dos movimentos populares. Manter contato com órgãos de pesquisa, universidades, entidades afins e organizações do movimento popular, buscando a troca de experiências e de conhecimento. Divulgar através de publicações, seminários, cursos e palestras, o conhecimento e as experiências acumuladas. Acompanhar sistematicamente as políticas públicas e a ação das organizações populares no âmbito das questões urbanas.

CISMOP - CENTRO DE INVESTIGAÇÃO SOCIAL E SOLIDARIEDADE AOS MOVIMENTOS POPULARES

Cidade: Campinas

Ano de fundação: 1991

Objetivos: promover atividades educacionais e de formação geral.

COLETIVO FEMINISTA SEXUALIDADE E SAÚDE

Cidade: São Paulo

Ano de Fundação: 1988

Objetivos: Prestar atendimento médico e psicológico, através de uma concepção social e integral de saúde. Elaborar material educativo sobre a saúde, dentro de um contexto social de classe. Oferecer promoção para o movimento autônomo de mulheres, profissionais de saúde e demais movimentos sociais, sobre mulher e saúde. Realizar grupos de reflexão sobre saúde da

mulher, sexualidade, opressão da mulher. Participar nas lutas por melhores condições de vida e saúde das mulheres, intervindo nas políticas públicas que dizem respeito à mulher.

COR – CENTRO OSCAR ROMERO DE DIREITOS HUMANOS E PROMOÇÃO DO MIGRANTE

Cidade: São Paulo

Ano de Fundação: 1982

Objetivos: atuar como órgão de defesa da coletividade nos campos da violência, do uso da terra, da moradia, da criança e do adolescente; promover o respeito aos direitos humanos fundamentais e o atendimento ao migrante; conscientizar e educar o povo para a justiça, revelando as violações dos direitos humanos e suas causas e propor formas de eliminá-las; promover a formação de pessoas e equipes capazes de esclarecer o povo e de envolver toda a comunidade nos grandes problemas do povo marginalizado.

CPV - CENTRO DE DOCUMENTAÇÃO E PESQUISA VERGUEIRO

Cidade: São Paulo

Ano de fundação: 1974

Objetivos: centro de apoio aos movimentos populares através do trabalho integrado de documentação e divulgação de publicações sobre os mais diversos assuntos, dirigidos para os movimentos.

CRECHEPLAN - CENTRO DE ESTUDOS E INFORMAÇÕES

Cidade: São Paulo

Ano de Fundação: 1986

Objetivos: Intervenção direta na capacitação dos profissionais que atuam em instituições que atendem crianças de 0 a 14 anos visando melhorar a qualidade de atendimento nestas instituições. Formação e capacitação profissional através de cursos e treinamentos. Assessoria e consultoria. Trabalhos na área de documentação e publicação. Intercâmbios de experiências e debates de questões específicas em reuniões e congressos. Rede de associados, boletim informativo com atualidades e informações de fonte de pesquisas, envio de textos, indicação bibliográfica, venda de vídeos produzidos pelo CRECHEPLAN.

CTV - COMISSÃO TEOTÔNIO VILELA

Cidade: São Paulo

Ano de Fundação: 1988

Objetivos: A preocupação fundamental da Comissão Teotônio Vilela é com a efetiva implantação do Estado de Direito no Brasil através dos Direitos Humanos. Para influir nesse processo atribui-se inicialmente um mandato limitado à questão das condições dos detidos em estabelecimentos fechados. Este mandato vem sendo implantado nos últimos anos, atingindo também toda a violência ilegal provocada por indivíduos e organizações privadas, porém com a conivência do Estado.

ECOS - ESTUDO EM COMUNICAÇÃO EM SEXUALIDADE E REPRODUÇÃO HUMANA

Cidade: São Paulo

Ano de Fundação: 1989

Objetivos: Colaborar para que nossa sociedade torne-se mais aberta à pluralidade de expressões no plano da sexualidade. Contribuir ao debate sobre a necessidade social de atitudes e valores menos preconceituosos, padronizados e repressores. Desenvolver estudos e diagnósticos na área da sexualidade e reprodução humana. Capacitar recursos humanos e prestar consultoria a profissionais, grupos e instituições. produzir material informativos e reflexivo - visual e impresso.

ESPAÇO – FORMAÇÃO, ASSESSORIA E DOCUMENTAÇÃO

Cidade: São Paulo

Ano de Fundação: 1987

Objetivos: prestar serviço ao movimento social local e incentivar a organização local em suas diversas formas.

FALA PRETA! – Organizações de Mulheres Negras

Cidade: São Paulo

Ano de Fundação: 1997

Objetivos: Procura promover o desenvolvimento humano sustentável buscando eliminar todas as formas de discriminação e violência, especialmente a discriminação étnico-racial e de gênero¹⁰³. Atua em quatro áreas: a. ações educativas, visando formar jovens multiplicadores em saúde reprodutiva; b. ação comunitária, com o objetivo de resgatar a auto-estima, organizando grupos em bairros periféricos de São Paulo; c. articulação política, que procura unir a entidade a outras organizações da sociedade civil em redes, como a Rede Nacional de Direitos Reprodutivos, bem como a órgãos governamentais; d. pesquisa e documentação, que visa promover estudos sobre fatores que afetam a vida da mulher negra e outros temas relevantes para os negros em geral.

FASE – FEDERAÇÃO DE ÓRGÃOS PARA ASSISTÊNCIA SOCIAL E EDUCACIONAL

Cidade sede: Rio de Janeiro, com escritórios regionais

Ano de fundação: 1962

Objetivos: 1. Contribuir para a construção de uma alternativa de desenvolvimento fundada na democracia, na justiça social, em um desenvolvimento sustentável e na ampliação da esfera pública; 2. Apoiar, com visão e atuação próprias, a construção, o fortalecimento e a articulação de sujeitos coletivos do desenvolvimento, através de ações educativas e de projetos demonstrativos.

FÉ E ALEGRIA – FUNDAÇÃO FÉ E ALEGRIA DO BRASIL

Ano de Fundação: 1981

Objetivos: promover a educação integral de qualidade para crianças e adolescentes, segundo princípios cristãos de justiça, solidariedade e igualdade, visando a transformação social.

¹⁰³ Folder *Fala Preta! – Organização de Mulheres Negras*.

FUNDAÇÃO FEAC – FEDERAÇÃO DAS ENTIDADES ASSISTENCIAIS DE CAMPINAS

Ano de Fundação: 1964

Objetivos: Liberar as entidades assistenciais de atividades contábeis, administrativas e trabalhistas, prestando assessoria em planejamento e projetos da área social, assessoria jurídica e de comunicação, oferecendo até serviços de engenharia civil.

GELEDÉS - INSTITUTO DA MULHER NEGRA

Cidade: São Paulo

Ano de fundação: 1988

Objetivos: Denunciar e combater toda e qualquer forma de preconceito e discriminação racial, sexual e social contra a mulher negra em particular e a população negra em geral. Desenvolver e incentivar, em todos os níveis e setores, estudos, pesquisas e diagnósticos da situação da mulher negra no Brasil e no mundo. Promover a difusão de conhecimentos e informações, objetivando contribuir para um melhor entendimento da situação da mulher negra, bem como das relações sociais, de gênero, políticas, culturais e raciais, através de todas as formas de comunicação, inclusive editando publicações. Promover, apoiar e incentivar atividades de grupos comunitários e de mulheres, na defesa de direitos e oportunidades e de seus interesses e valores sócio-culturais. Formar e treinar recursos humanos, bem como prestar assessoria dentro das suas áreas de atuação. Desenvolver programas e projetos nas áreas de trabalho, lazer, saúde, educação, cultura e outras, visando o desenvolvimento de potencialidades individuais e coletivas. Desenvolver atividades conjuntas com os movimentos de mulheres, movimentos sociais e movimento negro cujos objetivos sejam condizentes com o GELEDÉS.

GIFE - GRUPO DE INSTITUTOS, FUNDAÇÕES E EMPRESAS

Ano de Fundação: 1995

Objetivos: representar o segmento advindo da atividade empresarial no terceiro setor; busca expressar a responsabilidade e conseqüente participação da iniciativa privada na reorganização do espaço público, visando a melhoria das condições de vida do cidadão brasileiro, através de ações eficazes e de longo alcance.

GREENPEACE – ASSOCIAÇÃO CIVIL GREENPEACE

Cidade: São Paulo

Ano de Fundação: 1991

Objetivos: campanhas públicas de proteção ao meio ambiente.

IBASE – INSTITUTO BRASILEIRO DE ANÁLISES SOCIAIS E ECONÔMICAS

Cidade: Rio de Janeiro

Ano de Fundação: 1981

Objetivos: contribuir para a construção de uma sociedade radicalmente democrática baseada nos valores éticos de liberdade, igualdade, diversidade, solidariedade e participação.

UNICAMP
BIBLIOTECA CENTRAL
SEÇÃO CIRCULANTE

IBEAC – INSTITUTO BRASILEIRO DE ESTUDOS E APOIO COMUNITÁRIO QUEIROZ FILHO

Ano de Fundação: 1981

Objetivos: promover a mobilização, organização, capacitação e participação de segmentos da sociedade objetivando a solução de problemas locais e fortalecimento da cidadania e do processo democrático.

INSTITUTO C&A DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL

Ano de fundação: 1991

Objetivos: atuar na educação de crianças e adolescentes em situação sócio-econômica desfavorável; estabelece parcerias com entidades sociais de objetivos afins – creches, centros de juventude, centros comunitários – propiciando-lhes maiores condições de exercer o seu papel.

INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL

Cidade: São Paulo

Ano de Fundação: 1994

Objetivos: Propor soluções, de maneira integrada, a questões sociais e ambientais. Defender bens e direitos sociais, coletivos e difusos relativos ao meio ambiente, ao patrimônio cultural, aos direitos humanos e dos povos. produz estudos, pesquisas, projetos e programas que promovam a sustentabilidade socioambiental e protejam a diversidade cultural e biológica do país.

NOVA – PESQUISA E ASSESSORIA EM EDUCAÇÃO

Cidade: Rio de Janeiro

Ano de Fundação: 1973

Objetivos: contribuir para a criação de uma democracia substantiva no país, realizando um processo educativo que amplie a capacidade propositiva e de interferência de diferentes setores sociais, enquanto atores coletivos na sociedade brasileira.

RECONSTRUÇÃO - EDUCAÇÃO, ASSESSORIA E PESQUISA

Cidade: São Paulo

Ano de Fundação: 1984

Objetivos: Realizar cursos de comunicação com a perspectiva da democratização do conhecimento e acesso aos meios de comunicação. Desenvolver no indivíduo sua capacidade de comunicação para intervir nos variados espaços de sua vida. As atividades destinam-se a trabalhadores, formadores, pedagogos, educadores e agentes sociais.

SMM - SERVIÇO À MULHER MARGINALIZADA

Cidade: São Paulo

Ano de Fundação: 1991

Objetivos: Articular as 150 equipes da Pastoral da Mulher Marginalizada espalhadas pelo país e apoiar os grupos que estão trabalhando junto às mulheres e meninas prostituídas. Organizar um Centro de Documentação sobre prostituição e a Mulher. Publicação de um boletim mensal, distribuído em território nacional e diversos países estrangeiros. Promover cursos, seminários, encontros e congressos, alguns deles de âmbito internacional, visando ampliar a conscientização das pessoas para as questões da mulher e da prostituição.

SOF - SEMPREVIVA - ORGANIZAÇÃO FEMINISTA

Cidade: São Paulo

Ano de fundação: 1963

Objetivos: contribuir na formulação e nos processos organizativos e de luta para construção de uma política feminista articulada ao projeto democrático popular que transforme as relações de gênero e fortaleça a autodeterminação das mulheres.

SOS Mata Atlântica:

Cidade: São Paulo

Ano de Fundação: 1986

Objetivos: defender os remanescentes da Mata Atlântica, valorizar a identidade física e cultural das comunidades que os habitam e conservar o rico patrimônio natural, histórico e cultural existentes, buscando seu desenvolvimento sustentável. Existem cinco linhas principais de atuação da entidade: educação ambiental e cidadania, políticas públicas, documentação e informação, desenvolvimento institucional e campanhas para o grande público.