



FUNDAÇÃO
GETULIO VARGAS



Escola de Administração
de Empresas de São Paulo

Escola de Administração de Empresas de São Paulo
Fundação Getúlio Vargas
NPP - Núcleo de Pesquisas e Publicações
Série Relatórios de Pesquisa

ORGANIZAÇÕES NÃO-GOVERNAMENTAIS NA (RE)CONSTRUÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NO BRASIL

Ricardo Toledo Neder

Relatório N° 10/1996



**ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO da
FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS**

Diretor: Francisco S. O. Mazzucca
Vice-Diretor Acadêmico: Abraham Laredo Sicsú
Vice-Diretor Administrativo: Fernando de Souza Meirelles
Chefia do NPP: Fábio Luiz Mariotto
Comissão de Pesquisas e
Publicações: Abraham Laredo Sicsú
Carlos Osmar Bertero
Fábio Luiz Mariotto (Presidente)
Gisela Black Taschner
Luiz Antônio de Oliveira Lima
Rubens da Costa Santos
William Eid Júnior

Impresso na Xerox Document Center da EAESP-FGV
Coordenação: Seiji Okuda
Editoração: Divisão de Editoração e Gráfica - DEG
Capa: Sônia da Silva Okuda

RESUMO

Trabalho voltado para a recuperação bibliográfica do tema da reconstrução da sociedade civil nos anos 90 no Brasil, à luz das dinâmicas e interações entre organizações não-governamentais, associações sem fins lucrativos, fundações e institutos privados. Com base em obras da literatura das Ciências Sociais no Brasil, são identificados os perfis quantitativos e qualitativos destas organizações, campos de atuação, limitações e vinculações com o Estado e o mercado. É também abordado o significado das ONGs enquanto esfera privada cujas ações tem o potencial de superar os efeitos de marginalização econômica e política na sociedade brasileira.

PALAVRAS-CHAVES

Organizações não-lucrativas e não-governamentais; Esfera governamental e de mercado; Atores sociais; Sociedade civil e cidadania ativa; Fundos públicos e privados; Exclusão social

ABSTRACT

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

KEY-WORDS

Nongovernmental organizations; Nonprofit organizations; Government and market; Social actors, civil society, active citizenship; Private and public funds; Social exclusion.

SUMÁRIO

I. INTRODUÇÃO	5
II. O PROBLEMA DA AUTO-SUSTENTAÇÃO E EXCLUSÃO SOCIAL	10
III. POLÍTICAS PÚBLICAS, ONGS E CIDADANIA ATIVA	14
IV. DINÂMICAS, SUJEITOS E VÍNCULOS ENTRE PÚBLICO E PRIVADO	19
1. O segmento das entidades assistenciais	20
2. As fundações privadas de direito público	30
3. As organizações não-governamentais	39
V. CONCLUSÕES.....	49
VI. BIBLIOGRAFIA TEMÁTICA	51
VII. APÊNDICE	
I - ENTIDADES SEM FINS LUCRATIVOS NO BRASIL: RAÍZES RELIGIOSAS	56

ÍNDICE DE TABELAS

TABELA I - Campo de atuação de 5.000 ONGs Brasileiras	6
TABELA II - Associações Civis Criadas nas cidades de São Paulo e Rio de Janeiro por década - 1993	7
TABELA III - Número de Associações, fundações sem fins lucrativos e sindicatos no Brasil - 1991	27
TABELA IV - Fundações, Institutos e Empresas integrantes do GIFE que atuam com projetos sociais privados no Brasil e destinação dos recursos segundo público interno e externo - 1994	32
TABELA V - Fundações, Institutos e Empresas integrantes do GIFE que atuam com projetos sociais privados por faixa de orçamento dos recursos - Brasil 1994	33
TABELA VI - Percentual aproximado dos campos de atuação das Fundações, Institutos e Empresas integrantes do GIFE segundo grande áreas. Brasil - 1994	34
TABELA VII - Organização formal das Fundações e Institutos integrantes do GIFE segundo tipo de composição da direção, coordenação e execução Brasil - 1994	35
TABELA VIII - Peso de cada tipo de agente financiador na composição da receita das ONGs filiadas a Associação Brasileira de ONGs - 1991	40
TABELA IX - Orçamento anual das ONGs em 1990	41

ÍNDICE DE QUADROS

QUADRO A - Formalização dos vínculos das associações filantrópicas com o Estado no Brasil	4
QUADRO A.1 - Formas de reconhecimento das entidades filantrópicas no Brasil	24
QUADRO A.2 - Formas que podem assumir os vínculos entre as entidades filantrópicas e o Estado no Brasil	25
QUADRO A.3 - Benefícios outorgados às entidades filantrópicas no Brasil .	26
QUADRO B - Experiências das ONGs brasileiras em relações a parcerias e interações até fins dos anos 80: interações fortes	42
QUADRO C - Experiências das ONGs brasileiras em relações a parcerias e interações até fins dos anos 80: interações fracas	44

ORGANIZAÇÕES NÃO-GOVERNAMENTAIS NA (RE)CONSTRUÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NO BRASIL

(DINÂMICAS, SUJEITOS E VINCULAÇÕES ENTRE PÚBLICO E PRIVADO NOS ANOS 90)

Ricardo Toledo Neder

I. INTRODUÇÃO

A partir de 1988 multiplicam as referências na produção acadêmica, mídia impressa e eletrônica, sobre um conjunto de ações conduzidas por organizações não-governamentais (ONGs) enquanto indícios concretos de um processo de reconstrução da sociedade civil no Brasil.¹ O surgimento destas entidades é parte de uma democracia recém-conquistada no país sem eficácia, porém, para instaurar mecanismos que impeçam o aumento da pobreza e da violência.² Esta (aparente) disjuntiva entre *democracia política* e *crise social* provocaria o fracasso na redução da pobreza e, logo, na superação da exclusão social. Embora este não seja o objetivo deste trabalho, tal disjuntiva é seu pano-de-fundo.

Este trabalho volta-se para a recuperação na literatura das Ciências Sociais do tema da reconstrução da sociedade civil no Brasil, à luz do comportamento de alguns atores ou agentes relevantes incluídos na denominação genérica de ONGs. Partimos do entendimento de que processo de re-invenção ou reconstrução da sociedade civil no Brasil a partir do final dos anos 70 passa pela regulação social e econômica

¹ A mídia, por exemplo, descobre as ONGs, após 1992/94: - entre a Conferência Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, no Rio (ECO-92) e a fase pré-eleitoral de 94. Exemplo disto é "O Brasil organizado funciona", matéria de capa da revista com a seguinte chamada interna: "Numa lição de eficiência e cidadania, 5.000 organizações não governamentais mostram como fazer o país dar certo". Veja de 9 de fevereiro de 1994.

² Miguel Darcy de Oliveira. "Crise ou transformação? As respostas mudam a pergunta". (in SANT'ANNA, 1993: 143-152)

dos interesses e conflitos privados a partir da posição clássica da esfera governamental (proteção ao indivíduo). Tal processo só pode ser plenamente compreendido igualmente, pela literatura sobre movimentos sociais (1970/80). Este trabalho, contudo, não elabora estes campos diretamente. Faz, porém, duas caminhadas complementares. A primeira é orientada pela questão da construção de um espaço privado na sociedade também identificado como o da atuação de organizações não-governamentais.

A indagação-chave que orienta esta caminhada é: em que medida temos um campo conceitual que expressa uma realidade em curso? A segunda caminhada procura responder a esta questão, verificando como a bibliografia vem tratando os vínculos e tensões desses agentes, o campo substantivo de suas identidades, ações, iniciativas e movimentos.

Breve e introdutoriamente, o Tabela I sintetiza, a seguir, campos substantivos de atuação de organizações não-governamentais (ONGs) apontados pela imprensa:

TABELA I

CAMPO DE ATUAÇÃO DE 5. 000 ONGs BRASILEIRAS (*)

%	CAMPO SUBSTANTIVO DE ATUAÇÃO
40	Ecologia
17	Movimentos populares
15	Direitos da mulher
11	Negros e preconceito racial
6	Crianças carentes
3	Prevenção e tratamento da AIDS
1	Índios
7	Outros
100	

Fonte: Levantamento jornalístico; "O Brasil organizado funciona". Revista Veja. 9/2/94

(*) Sem identificação quanto aos critérios adotados para o universo, ou dados sobre a origem das informações primárias. (pag. 70).

De maneira geral, isto que a imprensa passou a chamar de *organizações não-governamentais* seria parte de um fenômeno anterior de diversificação de associações de cidadãos na sociedade brasileira. Conceituada como *infra-estrutura poliárquica*, típica de sociedades onde opera a diversidade na estruturação dos centros de poder, esta diversificação estaria representando a ampliação da ação coletiva, movimentos cooperativos e associações de utilidade pública (porque sem fins lucrativos) e não-governamentais no Brasil a partir já dos anos 60.

O autor desta visão se apoia, entre outros dados, em levantamento de associações civis, registradas em cartórios, nas duas maiores cidades do país: elas cresceram de 996 em 1960, para 2.553, em 1980 em São Paulo. No Rio de Janeiro de 1.093 na década de 60, o número destas associações subiu para 2.498 nos anos 80 (ver Tabela II, a seguir). (SANTOS, 1993: 83/84).

Tabela II

Associações Civis Criadas nas cidades de São Paulo e Rio de Janeiro por década
- 1993

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

Fonte: SANTOS, Wanderley G. dos. Razões da Desordem, Rio de Janeiro. Rocco, 1993. Cap. 3. "Fronteiras do Estado Mínimo - indicações sobre o híbrido institucional brasileiro" (p. 84). [Dados originais decenais agregados para o presente artigo. Conforme alerta do autor, estes números se referem a registros abertos ano-a-ano, não havendo baixa nos registros das entidades que encerraram suas atividades].

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

moverem, qual o grau de transparência de suas ações face a outros agentes?³ Qual a dinâmica de ação destes agentes no tocante a operarem a partir desta transparência? Sabemos que, em geral, a possibilidade desta transparência se define em torno de motivos particulares e interesses de grupos.

Quando esses interesses extrapolam os fins lucrativos, e não são estritamente governamentais, é criado um campo de sociabilidade política cujo caráter público expressa um potencial espaço público. Um autêntico espaço público, contudo, não é automaticamente assegurado senão com base em alguns pré-requisitos. Dentre eles, o de constituir a vontade de um grupo em fundar algo novo, um ato político fundador cuja transparência é assumida como condição prévia de sucesso dos interesses envolvidos. Desta forma não é por ser coletivo que se define exclusivamente o espaço público. Tal ação é pública, de forma complementar e necessária, pela qualidade da ação política do grupo, e dos interesses envolvidos.⁴

Desta forma, a constituição de tais espaços públicos no atual quadro no Brasil, não pode ser separada da idéia de (re)construção da sociedade civil, entendida esta como a expressão historicizada de interesses particulares que se articulam em torno de esferas públicas.

Numa rápida revisão de questões em torno do dualismo Estado/sociedade civil no pensamento político moderno (sec. XIX/XX) já foi observado que trata-se de uma concepção carregada de contradições e periodicamente sujeita a crises. A começar pela idéia amplamente aceita de que o Estado é uma criação artificial e recente (sec. XIV/XV) enquanto o nascimento da sociedade é marcado pelo processo de formação, exclusivamente pela via intergeracional a qual adquire frequentemente um sentido de aglomerado de particularismos. Por isto mesmo, como observa Boaventura de Souza Santos, é um dualismo que nunca foi inequívoco, pois o princípio de separação entre Estado e sociedade civil abarca tanto a noção de Estado mínimo quanto a de um Estado máximo. O pensamento setecetista do qual somos herdeiros, lembra este

³"Transparências" é entendida aqui como a qualidade que orienta aos atores na busca de uma das condições básicas do entendimento com outros agentes, que é ser visível quanto aos seus fins e propósitos, e comparecer em público para assumir isto como compromisso.

⁴Acerca da noção de *espaço público* vide "A Condição Humana" Hannah Arendt (ARENDR, 1972)

autor, estava imbuída da contradição de que o Estado - como realidade formal - é condição necessária da realidade espontânea da sociedade civil. Daí ser um pensamento político que se debate entre libertar as amarras corporativas das atividades econômicas herdadas do ancien régime, e a dificuldade em definir uma nova economia política que não dispensa, de forma alguma, a ação política esclarecida e frequentemente ativa do campo estatal. (SOUSA, 1994:105). Não é possível aqui recuperarmos a complexidade que assumiu esta discussão na teoria política moderna.

Por ora, importa assinalar a questão mais recente acerca da “reemergência da sociedade civil”. Nesta vertente (acompanhando a formulação de Boaventura de Souza Santos e Andrew Arato) é possível identificar pelo menos três lógicas distintas: (a) a primeira diz respeito a concepção de *sociedade civil* segundo a matriz liberal clássica, enquanto uma constelação atomística de interesses econômicos privados - noção dominante no discurso atual do pensamento conservador em sociedades capitalistas centrais, periféricas e semiperiféricas; (b) a segunda lógica é atribuída aos novos movimentos sociais (ecológicos/ambientalistas, feministas, antinucleares, pacifistas...) que separa-se da matriz liberal ao atribuir à sociedade civil o papel de “vaso” para experiências e tentativas antimaterialistas e pós-burguêsas visando a refundar novos valores identificados com a emancipação (em oposição ao princípio de regulação e controle). (c) A terceira lógica foi a dominante na reflexão e no discurso das correntes dissidentes no final dos regime socialistas de Estado no Leste europeu; trata-se de uma sociedade civil socialista diferente das duas concepções anteriores na medida em que não é concebida no interior da distinção e dualismo entre Estado/sociedade civil.

Atualmente, vemos elementos heterogêneos destas três lógicas presentes no discurso político dominante sobre a “reemergência da sociedade civil”. De fato, como observa aquele autor, talvez outra coisa esteja em causa efetivamente no discurso dominante sobre esta “reemergência”. Qual seja: a tentativa de “*reajustamente estrutural das funções do Estado por via do qual o intervencionismo social, interclassista, típico do Estado-Providência, é parcialmente substituído por um intervencionismo bicéfalo, mais autoritário face ao operariado e a certos setores das classes médias*”

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

II. O PROBLEMA DA AUTO-SUSTENTAÇÃO DAS ONGS E A EXCLUSÃO SOCIAL

Retornando ao quadro, vale observar entidades privadas voluntárias, sob a forma de associações, fundações, institutos, organizações não-governamentais vivem em comum a dependência a fundos públicos (governamentais) e a fundos privados (empresariais ou de fundações mantenedoras) nacionais e internacionais.

Os problemas da auto-sustentação financeira, administrativa e comunitária são qualitativa e quantitativamente diferentes, em decorrência de papéis específicos que desempenham as associações, organizações não-governamentais, e as instituições privadas de utilidade pública (fundações) enquanto *mediadores sociais* entre as dinâmicas próprias da esfera estatal no Brasil e a esfera de mercado.

Grande parte das questões colocada pela bibliografia revista anteriormente pode ser resumida, direta, ou indiretamente a uma dimensão maior: seus autores partem do suposto de que as dinâmicas próprias da esfera governamental/estatal no Brasil deveriam fornecer o arcabouço político-institucional e de políticas públicas, no interior do qual seriam propiciadas as condições de ***inclusão social*** dos excluídos do mercado. Programas sociais, transferências de serviço e renda a grupos vulneráveis aos movimentos cíclicos do mercado, proteção a iniciativas comunitárias, e demais políticas públicas sociais deveriam propiciar a inclusão social de segmentos e grupos periodicamente ou permanentemente, fora dos circuitos

mercantis ou produtivos. Esta função protetora de inclusão social, desta forma, estaria destinada a oferecer um campo propício a práticas de integração à cidadania.

*Seu fracasso no Brasil tem levado a pesquisa na direção de indagar como se constitui, articula e se expressa a sociedade civil, como se desenrolam as relações entre as esferas pública e privada. Em outros termos, estamos diante do reconhecimento da crise de um duplo conjunto de dispositivos de intervenção do Estado contemporâneo. Ora subsumido aos interesses de mercado ora aos demais interesses não-mercantis, ora a ambos, este conjunto de dispositivos de intervenção foram identificados como políticas alocadoras ou **regulamentadoras**, e políticas **produtivas**.*

Esta distinção (estabelecida, entre outros, por Offe: 1984, 1989:19-70) pretendeu relacionar dois tipos de explicações para abordar a capacidade do Estado de inclusão de grupos e classes no sistema social, e o contrário disto, o porquê da não-integração de outros. A primeira dessas explicações - políticas regulamentadoras - diz respeito ao problema da legitimidade da ação estatal no âmbito político-institucional e jurídico-formal, enquanto regulamentação do consenso democraticamente alcançado (na falta do qual teríamos um retrocesso a um estado pré-contratual). A segunda explicação - políticas produtivas - busca situar intervenções públicas que afetam positiva ou negativamente interesses nos mercados, geram conflitos distributivos/redistributivos em torno dos recursos materiais. Na sua articulação, este conjunto teria oferecido, até fins dos anos 70/80 - em diferentes sociedades ocidentais - um dinamismo capaz de garantir mobilidade social e superar condições de desigualdade entre pessoas, grupos e classes sociais.

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

Recentemente, a partir do século XIX, as formas estatais decorrentes de um conjunto de políticas regulamentadores do Estado sobre a sociedade e mercados agregaram

uma dupla dimensão-chave: a instância governamental é simultaneamente *locus*: i) de formação de uma vontade coletiva dos interesses de mercado e da produção - consequentemente, *locus* de viabilização dos processos destinados a superar os obstáculos à acumulação privada, e ii) também regulador dos processos de exploração econômica dos agentes privados sobre a sociedade, em particular no tocante a ocupação, renda, formas de assistência aos contingentes excluídos, definitiva ou permanentemente, do mercado de trabalho sob a forma de desempregados, idosos, crianças e jovens, mulheres em fase pré-natal.

Essa segunda dimensão das políticas regulamentadoras passou por um aprofundamento a partir do quadro contemporâneo (fins do séc. XIX até a II Grande Guerra). Inscrevem-se aí novas formas de regulação pública, sobretudo no tocante aos esquemas previdenciários, assistenciais e de transferências e redistribuição de renda e serviços para grupos e segmentos sociais (operariado urbano, trabalhadores e famílias rurais, *lumpenproletariado*) no que viria - após os anos 50 - a se constituir como o núcleo do Welfare State: cobertura aos grupos vulneráveis às flutuações da ocupação e renda, emprego e salário, crises entre oferta e demanda de habitações, saúde pública e alimentação.

Nesta trajetória, políticas regulamentadoras públicas e sociais geridas pelo Estado, no bojo daquele modo de regulação, passaram a servir de contrapeso ou elemento de equilíbrio político-legitimador aos investimentos produtivos do Estado direta ou indiretamente relacionados com a criação das condições gerais da acumulação. Embora estas políticas produtivas não estivessem regidas por uma lógica estritamente *pública*, já que seus maiores beneficiários são os empresários, a expansão de um setor produtivo estatal - diretamente enquanto empresas públicas, ou indiretamente como fundos públicos - era admitido como uma consequência inevitável dessa associação ou mutualismo entre Estado e mercados. Vale notar que as questões relacionadas com a divisão entre estatal e mercado na sociedade moderna permaneceram mascaradas por inúmeros ideologemas. Construídos no pós-II Guerra estes ideologemas se inscreveram como o conflito soviético/norte-americano, a polarização entre comunismo/capitalismo e, não menos importante, por uma necessidade não-explicitada de mundialização de mercados identificados com os

paradigmas de desenvolvimento/industrialização. Grande parte destes ideologemas perdeu sua força classificatória de posições, alinhamentos, mercados e alianças na atualidade.

Na medida em que nos aproximamos dos anos 1980/90, este modo regulatório, cuja simplificação acima não compromete nossos objetivos, começa a apresentar problemas não apenas nas sociedades avançadas (onde o Estado do Bem-Estar foi efetivamente desenvolvido) mas igualmente em países ao Sul, particularmente no quadro latino-americano e, entre eles o Brasil. O núcleo central da explicação sobre tais problemas tem sido apontado por diferentes autores no fato de que o modo de regulação típico do *Welfare State* sustentava-se na legitimidade de difundir a representação da *desigualdade social* como um fenômeno transitório na vida das pessoas.

Por um conjunto complexo de transformações econômico-produtiva dos mercados (que não é o caso reproduzir aqui) isto já não seria possível a partir de sintomas em torno da **exclusão social, verificados em várias sociedades modernas**. Ao contrário dos processos de desigualdade social, a exclusão estaria se constituindo enquanto um processo persistente de agravamento e alargamento totalmente novo das desigualdades antigas.

“Dessa forma, a idéia de um processo de exclusão social parece ser contraditório com a de uma sociedade moderna, pois ultrapassa largamente a questão da desigualdade, não apenas hierarquizando mas excluindo os indivíduos, social e politicamente. A exclusão social parece conviver com a possibilidade de um espaço público de igualdade, tornando-se, assim, uma ameaça real ao ideário da sociedade moderna. Ameaça direta e imediata ao regime democrático, mas sobretudo e particularmente ao Estado de direito”. (NASCIMENTO, 1994:295). Este autor, ao estudar a configuração da exclusão social na França e no Brasil, identifica nos debates locais as representações deste termo (o qual tem sido preferido a outros menos dramáticos como desigualdade, pobreza ou marginalidade).

Esta representação, avalia, está relacionada com duas esferas básicas: a das mudanças no mundo trabalho, avassaladoras porém mal compreendidas pelo esfera política, e

a esfera da sociabilidade permeada por novos conflitos sociais que não articulam ou identificam adversários, não colocam em confronto atores adversos, “*mas provocam práticas e mobilizações difusas, intermitentes, ambíguas (cuja) expressão maior (...) no caso parisiense, é a galera, forma de existir dos jovens dos banlieus (...) “novas classes perigosas” porém agora despidas de qualquer utopia em relação ao trabalho, mas com uma ponte para as “classes laboriosas” em processo de estreitamento, senão de pura e simples extinção*” (NASCIMENTO, 1994:298). O caso francês, além destas esferas, apresenta sobretudo marcado pela questão da nacionalidade, conturbada em tempos de crise econômica e de formação da União Européia cujos rebatimentos não se fazem apenas sobre o Estado, mas também como fratura de uma ideologia da assimilação, tida anteriormente como política norteadora com os imigrantes.¹¹

III. POLÍTICAS PÚBLICAS, ONGS E A CIDADANIA ATIVA

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

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

¹¹ “A mudança na atual conjuntura francesa é que “eles” que poderiam se transformar - e era anteriormente desejável que o fizessem - no “nós” agora são repelidos. Os cidadãos comuns parecem raciocinar em termos de que se alguns têm que ficar condenados a não ter trabalho, que sejam os imigrantes, os estrangeiros”(Id. Ib. 1994: 299).

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

Com isto não só a própria realidade negou fundamentos para a suspeita de anomia ou incapacidade associativa, mas devido a uma teia complexa de eventos entre 1988/94, inverteu-se a situação. Com a acelerada deterioração do modo de regulação Estado/esferas públicas/privadas no Brasil, a partir dos últimos anos da década de 80 a suspeição de inviabilidade e incompetência voltou-se sobre a esfera pública governamental, ou estatal e demais instituições relacionadas com o funcionamento do Estado no Brasil.

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

A pretensão destas políticas nos anos 70 era a redução das desigualdades sociais, o que ficou muito aquém na prática: o tamanho das transformações macrossociais e macroeconômicas (translação ocupacional, espacial, deslocamento campo-cidade-regiões, densificação urbano-industrialização acelerada entre 1950/80) dará lugar, nos anos 90, ao agravamento - e não a redução - da pobreza.

Estabelece-se, assim, flagrante assimetria: os fundos públicos passam a sofrer descontinuidade e esvaziamento particularmente nas políticas públicas sociais, mas igualmente as políticas produtivas sofreram, embora menor, descontinuidade. Até que, em meados dos anos 80, estas últimas são apanhadas, em contra-mão, pelas

novas tendências de reestruturação econômica e tecnológico-produtivas geradoras de enxugamento ocupacional e deslocamento profissional, cujo resultado é a impossibilidade (mantidos os padrões de acumulação) de manter os níveis do passado de ocupação e emprego de vastos contingentes das classes trabalhadoras no Brasil.

Associando isso à crise fiscal na arrecadação de recursos para financiar as atividades estatais, a ação corrosiva de amplas redes de clientelismo e interesses regionais pressionando gastos sem cobertura, o resultado no campo das políticas públicas sociais é para a dificuldade na superação da exclusão social. Para os economistas *“A exclusão social seria, assim, o resultado do esgotamento do processo de integração social que estava inscrito no modelo econômico anteriormente vigente e cujo desenvolvimento comprometeria o nosso ideário de modernidade em ascender ao Primeiro Mundo”* (NASCIMENTO, 1994: 300)

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

(i) em certa interpretação é afirmada a relação de causalidade entre o esgotamento do modelo de integração social do passado e os sintomas da atual crise social. A idéia de uma *construção interrompida* poderia ser identificada claramente em autores de filiações diversas como Hélio Jaguaribe, Celso Furtado, Cavalcanti de Albuquerque: *“(Jaguaribe) é um dos artífices do discurso de que o modelo econômico, funcionando corretamente, tenderia a eliminar os bolsões de pobreza absoluta. Afinal, segundo Cavalcanti de Albuquerque e Renato Villela estes compreendiam cerca de 40% da população brasileira em 1970, sendo reduzidos quase à metade em 1980. Representação em parte partilhada por diversos economistas, senão a maioria, incluindo Celso Furtado, conforme seu último trabalho (1992) no qual transmite a noção de uma “construção interrompida”.*(NASCIMENTO, 1994:300).

(ii) noutra interpretação é atribuído pouco, ou irrelevante peso ao fracasso do modelo econômico, o qual teria apenas desvelado o manto da exclusão social anterior e

mais extensa que a crise iniciada em 1981/83. Para autores como Cristovam Buarque “a *“exclusão social não é resultado da crise econômica. Esta não a criou, apenas desvendou as suas múltiplas dimensões, dando-lhe maior visibilidade. Os bolsões de pobreza absoluta persistiam, e tendiam a persistir com o antigo modelo econômico, mas sobretudo a pobreza relativa crescia. De toda maneira, o processo de integração era sempre incipiente, convivendo com um processo, cada vez mais visível de exclusão.”* (NASCIMENTO, 1994:301).

- (iii) a terceira interpretação nos aproxima das raízes do processo de exclusão social por sua face sócio-política, o que - conforme veremos - nos permite chegar mais diretamente ao tema do terceiro setor. Trata-se da perspectiva que toma a questão da reprodução da pobreza moderna no Brasil sob a dimensão da cidadania fragmentada (dos cidadãos plenos, meios-cidadãos e não-cidadãos) característica intrínseca da organização política no Brasil. Esta orientar-se-ia, como forma de bloqueio, por categorias típicas da vida privada. Sob esta dimensão, a exclusão social é subproduto da inexistência de um espaço público de igualdade, onde não se concretiza o reconhecimento do “outro” como sujeito. Numa sociedade que não passou pela “revolução igualitária”, onde as relações de cidadania são tecidas a partir da esfera privada, o direito é um favor, o conflito, inadmissível; o outro sempre visto como desigual. (TELLES, 1992, CHAUI, 1987, MATTA, 1987). Neste contínuo, assinala outra autora, “a desigualdade social tem sido o cartão de apresentação do Brasil ao mundo, enquanto a nossa moeda para uso interno se traduz no fetiche da igualdade”. Resultado desta cisão, é a *cultura política da dádiva* que “sobreviveu ao domínio privado das fazendas e engenhos coloniais, sobreviveu à abolição da escravatura, expressou-se de uma forma peculiar no compromisso coronelista e chegou até nossos dias” (SALES, 1994:26).

A síndrome da cultura política da dádiva acima mencionada, está na raiz das relações entre as políticas públicas (sociais) e grupos pobres. Embora sob a capa de reconhecimento de direitos, na sua implementação, ao fundir-se com práticas sociais e culturais, as políticas públicas neste campo concedem favores. Não atendem efetivamente a direitos, redundando em fracasso na correção da desigualdade.

A cidadania assim concedida é também cidadania regulada que adotou critérios de seletividade para a mobilidade social. Sob esta orientação, nem todos podem deixar de ser pobres, na medida em que há uma hierarquia social e política. Este pressuposto - que é também uma constatação - tem conduzido a outro corolário, que é a difícil construção de outra ordem sob esta hierarquia.

Difícil, porém em marcha: interpretada a partir do final dos anos 80 como **cidadania ativa, esta ordem encontra-se em construção** sob a forma de uma miríade de experiências em torno do envolvimento direto de grupos, associações e movimentos em busca da superação da condição de minoridade civil de seus integrantes. O que vem a ser a cidadania ativa, em termos substantivos? Equivale a *soberania popular*, capaz de evitar o *falso dilema presente na oposição tradicional entre democracia representativa e democracia direta*. (BENEVIDES, 1991:22). Este processo, parece percorrer dois momentos intervenientes:

- a) no primeiro encontram-se os mecanismos institucionais de participação popular (regulamentação da participação popular por meio de conselhos, associações, entidades civis desvinculadas do Estado e das empresas) em suas relações com a ordem político-institucional na qual opera a democracia representativa. Não é objetivo aqui refazer a extensa análise da autora (ib. 1991) na qual discorre sobre os limites e potencialidades dos mecanismos de participação direta ou democracia direta para fazer chegar as demandas e direitos até os canais institucionalizados. Vale apenas mencionar, de passagem, dada sua importância crucial para a reconstrução da sociedade civil, que a regulamentação destes mecanismos é aspecto-chave no Brasil, pois isto representa a consolidação do *“princípio da necessária e insuprimível vinculação entre a defesa da democracia semidireta e a consolidação das conquistas liberais da democracia representativa: pluralismo de opiniões e de partidos políticos, amplas liberdades individuais e coletivas, com especial destaque para igualdade no direito à informação e no acesso à justiça”*. (Ib. 1991:19).
- b) O segundo momento diz respeito ao princípio mesmo da democracia enquanto processo e criação, pois trata-se da *“criação de espaços públicos novos e*

múltiplos, e não na mera ocupação de espaços existentes anteriores à prática dos sujeitos políticos” (CHAUÍ, 1988:57 apud BENEVIDES, 1991:19). Neste momento o essencial reside numa democratização plena: para não ficar apenas no qualificativo figurado ou manipulável de “popular”, a soberania é permanente invenção no sentido forte do termo, isto é, não se trata de reivindicar, mas atuar no momento das propostas e ações. Este momento é sintetizado por um dos artífices mais importantes do movimento das não-governamentais no Brasil, Herbert de Souza, ao comentar o papel das ONGs nesta invenção democrática: “*O papel das ONGs é pura e simplesmente propor à sociedade brasileira, a partir de sua posição na sociedade civil, uma nova sociedade cuja novidade não estará no fato de ser brasileira, mas na condição e qualidade universal de ser democrática*” (SOUZA, 1993: 140). Finalmente, cabe absorvermos uma lição de cidadania promovida pelas organizações não-governamentais no País: a integração dos dois momentos tem como resultado líquido a *democracia semidireta*, forma sob a qual melhor se encaixariam as potencialidades para a realização dessa nova ordem baseada na cidadania ativa.

IV. DINÂMICAS, SUJEITOS E VÍNCULOS ENTRE PÚBLICO E PRIVADO

A literatura mais recente (década de 90) identifica três sujeitos ou agentes integrantes de um campo que poderíamos problematizar como possíveis candidatos a fundadores de um novo espaço público no Brasil (no sentido acima definido) :

- (i) As associações laicas e religiosas, cujas relações com as classes populares no Brasil datam dos tempos coloniais por meio de tessituras que se recompõem historicamente em torno dos regimes políticos, das ações de elites locais e nacionais e, sobretudo, das políticas do Estado.
- (ii) O segmento de fundações, institutos e empresas privadas cujas doações para projetos sociais, culturais, de promoção beneficente e filantrópica provém, é claro, de fundos privados (o que se aplica tanto ao fundo privado empresarial, quanto pessoal).

- (iii) As organizações não-governamentais atuantes no País nos últimos 20 anos (cujas dotações provinham em parte substancial, de fundações internacionais, laicas e religiosas, não-governamentais, e de fontes governamentais estrangeiras).

Esta separação, heurística, é arbitrária: as linhas divisórias entre estes três sujeitos podem também ser traços de união: aquelas e estes são ditados pelas conjunturas históricas. Porém, entidades assistenciais, organizações não-governamentais e fundações financiadas com recursos empresariais possuem em comum o fato de atuarem em projetos comunitários, humanitários, filantrópicos, de defesa dos direitos humanos e sociais, articulados ou não a políticas públicas sociais (governamentais) - o que estabelece um campo potencial de vinculação entre elas.

1. O SEGMENTO DAS ASSOCIAÇÕES ASSISTENCIAIS

O quadro histórico, além do conjuntural, do primeiro segmento foi aprofundado por LANDIM (1993 e 1993a) em pesquisas nas quais delimita este setor sem fins lucrativos no Brasil, historia suas origens desde os tempos coloniais, mapeia tendências e levanta debates recentes. (Sobre a origem destas instituições, ver síntese no Apêndice I, ao final).

Para fins de diagnóstico do quadro atual, convém recuarmos ao período que antecede a reestruturação da sociedade civil em 1946, a fase do pacto populista, e as atuais vinculações e identidades no período pós-88. O período 1964/84, como se verá será de grande importância: grande parte das orientações e formas de atuação das hoje chamadas ONGs, nascem no período autoritário, sobretudo como apoio aos movimentos sociais assim denominados em função de seu distanciamento dos órgãos governamentais. (Para uma caracterização desta fase, v. FERNANDES, 1994: 42-64).

Os antecedentes deste segmento remontam, contemporaneamente, à Revolução de 1930 e ao Estado Novo, os quais deixaram marcas profundas no segmento de entidades não-lucrativas: amplas regulamentações de movimentos classistas,

implantação de políticas sociais previdenciária e trabalhista sob uma base de categorias profissionais com participação tripartite (empregados, empregadores e governo) a qual será reproduzida como trabalhismo populista até 1964. Não sendo estatais tinham, contudo, caráter oficial vinculados que estavam ao reconhecimento governamental e administrados por titular nomeado pelo executivo federal. Com base nas interpretações tradicionais, a vinculação em geral, das associações ao Estado partiam da posição do indivíduo ou grupo social no mercado de trabalho como critério de inserção ou elegibilidade. Daí se seguia a unicidade sindical e a organização sindical verticalizada por categorias profissionais, tendo a política oficial colocado o associativismo sob um rígido sistema de estratificação ocupacional - e não sob um código de valores políticos. (LANDIM 1993a: 24 et passim).

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

Nesta perspectiva, confunde-se muitas vezes regulamentação, controle e cooptação com ausência de cooperação. Certamente a obsessão em torno de um Estado inopresente tem impedido a visão e análise de iniciativas e associações civis possivelmente existentes. Ao nível legal, isso é indicado já em 1935, com a promulgação de lei estabelecendo a Declaração de Utilidade Pública como um instrumento para a regulamentação da colaboração entre entidades particulares sem fins lucrativos e o Estado. *“Em 1938 é criado o Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS) junto ao qual passam a ser cadastradas as entidades aptas a receberem subsídios governamentais quando voltadas para assistência médica, amparo à maternidade, proteção à saúde da criança, assistência a qualquer espécie de doença (...)”*.

É de 1942 a criação do Legião Brasileira de Assistência (atendimento de crianças de 0 a 6 anos, nutrientes, gestantes e idosos). Não sendo agência prestadora de assistência, em sua origem, mas repassadora de recursos a entidades sem fins lucrativos, religiosas ou não, a LBA formou uma extensa rede de entidades

conveniadas. A conclusão, segundo a autora, é que a Revolução de 30 e o Estado Novo “reservaram em seu projeto centralizador e autoritário um papel às entidades sem fins lucrativos, sobretudo (...) as religiosas, nos vários campos das políticas públicas (...) isenções, incentivos fiscais e financiamento governamental a escolas religiosas, hospitais e obras sociais ligadas a igrejas - afinal o que mais se estruturara em termos de assistência e prestação de serviços públicos até os anos trinta”. (Ib. 1993a:26). No plano do associativismo de caráter independente e politizado a relação é de conflito e exclusão: o movimento das numerosas associações antes de 1937 será abafado. (Ib 1993a:26).

Na fase do pacto populista (1951/64) as relações com as entidades assistenciais ou sem fins lucrativos são, em grande parte, tributárias do modelo de centralização de convênios de prestação de serviços do período anterior. Mas há algo mais que se agrega a isto: trata-se de um intrincado jogo de comportamentos - clientelismos, cooptação pessoal e identidade de classe, processo de mobilidade social, politização das organizações sem fins lucrativos e redes de corrupção.

Isto revela claramente que qualquer período histórico tem suas *organizações não-governamentais*. As quais entram em relações conflituosas com os padrões dominantes de arregimentação de apoios. A fase histórica entre os anos 50/60 não escapa disto: inúmeras entidades ampliaram e tensionaram o chamado pacto populista, em diversos campos. A começar pelo sindicalismo e associativismo rural, associações estudantis universitárias e secundaristas, movimentos leigos como Ação Católica, Movimento de Educação de Base, além de entidades de estudos e pesquisa do tipo Instituto Superior de Estudos Brasileiros, ou ainda o Instituto Brasileiro de Ação Democrática, o Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais, Instituto Cultural do Trabalho (estes três últimos com subvenções oriundas de fundo privado empresarial - FIESP - e particulares de empresários individuais).

Atualmente, vale notar que este segmento das entidades assistencialistas e de obras sociais define de forma hegemônica para os demais agentes não lucrativos e não-governamentais, as vinculações com o Estado. Uma síntese destes vínculos encontra-se apresentada nos quadros a seguir:

QUADRO A
Formalização dos vínculos com o Estado das Associações
Filantrópicas no Brasil

Tipo de relação	Escopo	Instrumentos de regulamentação	Orgãos gestores
Formalização	Reconhecimento junto a cartórios e a múltiplos órgãos que administram taxas e impostos	Exigências: (i) Constituir pessoa jurídica (ii) Fazer inscrição fazendária/fisco [CGC] (iii) Definição do tipo de produção: atividades patronal ou prestadora de serviço (Imposto sobre Serviços)	- Cartórios Ministério da Fazenda / Receita Federal; Instituto Nacional de Seguridade Social; Delegacia Regional do Trabalho Prefeitura

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

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

QUADRO A.1
Formas de Reconhecimento das Entidades Filantrópicas no Brasil

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

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

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

QUADRO A.2
Formas que podem assumir os vínculos entre as
Entidades Filantrópicas e o Estado no Brasil

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

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

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

O quarto nível, discriminado no quadro A.3, a seguir, aponta para o tipo de beneficiamento a que pode fazer juz estas entidades:

QUADRO A.3
Benefícios outorgados às Entidades Filantrópicas no Brasil

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

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

A obtenção de benefícios decorrentes da condição de entidade filantrópica envolve cinco modalidades de privilégios: *cessão, doação, subvenção, imunidade e isenção* (cada uma envolvendo tipos específicos de benefícios relacionados a bens móveis e imóveis, recursos de herança e pecuniários, verbas públicas e privadas, taxas e impostos).

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

TABELA III
NÚMERO DE ASSOCIAÇÕES, FUNDAÇÕES SEM FINS LUCRATIVOS E
SINDICATOS - BRASIL - 1991

Classe de Associação	BRASIL	SÃO PAULO	RIO DE JANEIRO	% TOTAL
FUNDAÇÕES (Beneficentes, assistenciais, culturais, científicas e educacionais e outras)	11.076	2.125	1.003	5,
ENTIDADES RELIGIOSAS (Conduzidas por missões ou igrejas de qualquer credo)	29.473	8.818	4.849	13,4
ASSOCIAÇÕES (Assistenciais e beneficentes, culturais/científicas; esportivas e recreativas, de empregados, de empregadores, profissionais autônomos e liberais, outros)	169.260	41.688	14.444	77,
SINDICATOS (De empregados e empregadores nos setores primário, secundário e terciário; autônomos e liberais)	7.674	1.321	578	3,7
FEDERAÇÕES (Religiosas, culturais/científicas e educacionais; esportivas, de empregadores e de empregados, profissionais autônomos e liberais, outras)	1.451	253	188	0,6
CONFEDERAÇÕES (Religiosas, esportivas, de empregadores, de empregados, profissionais autônomos e liberais, outros)	425	61	101	0,3
TOTAL	219.559	54.266 [25%]	21.163 [10%]	100,

Fonte primária: Receita Federal, Ministério da Fazenda, março de 1991. Apud: LANDIM, Leilah (1993a) "Para Além do Mercado e do Estado? Filantropia e Cidadania no Brasil". Instituto de Estudos da Religião. Série Textos de Pesquisa. junho 1993. (Dados condensados para o presente artigo).

Como se pode deduzir deste levantamento, o (amplo) conceito de associações sem fins lucrativos engloba *efetivamente* dois tipos legais de organizações: associações e fundações. O que separa uma da outra? Primeiramente, o fato de as associações serem a reunião de um grupo de pessoas (particulares) visando a consecução de objetivos ideais. As fundações, ao contrário, constituem um conjunto de bens *personificados a partir da vontade de um instituidor particular ou do Estado para um objetivo ideal visando à utilidade pública*.⁵ Além destas diferenças destacam-se outras: o patrimônio de uma fundação é fornecido pelo instituidor, enquanto que nas associações ele é constituído pelos associados. Nas associações seus estatutos ou fins podem ser alterados pelos associados; nas fundações seus estatutos ou fins são imutáveis e seus administradores limitam-se a conservá-los ou realizá-los. O funcionamento ou gestão destes duas espécies de entidades também apresentam diferenças. A tomada de decisões entre os membros das associações é um processo de deliberação livre (seus órgãos são *dirigentes* ou *dominantes*). Nas fundações as decisões ou resoluções são previstas pelo instituidor (seus órgãos são *servientes*).

Em termos jurídicos, fundações e associações consideradas de utilidade pública, são regidas pelo direito privado (mesmo fundações instituídas pelo Estado e com subvenções deste, mantêm autonomia administrativa e financeira). Como se constata na Tabela III, acima, associações não-religiosas e fundações no Brasil eram dominantes, no início dos anos 90 (e continuam provavelmente): juntas reuniam 262 mil entidades (81% do universo). Se somarmos a este subgrupo as associações religiosas isto significa a quase totalidade: 94,6% do universo. (O restante é o segmento de sindicatos, federações e confederações de empregados, empregadores, religiosas, profissionais autônomos e liberais que reuniam 9,5 mil entidades).

Provavelmente, os números seriam outros se considerarmos a dimensão da transparência (mais visível) dos seus objetivos ou fins de associação e de fundação.

A título de exercício qualitativo de tipologia, poderíamos identificar alguns grupos de interesses mais homogêneos entre o universo de 219,5 mil entidades:

⁵ "Entidades Sem Fins Lucrativos". São Paulo. IOB Informações Objetivas, Suplemento Especial, no. 8, agosto de 1983. (p. 04).

ORIENTAÇÃO PREDOMINANTE QUANTO AOS FINS	TIPOS DE ENTIDADES
a) Beneficência e filantropia religiosas	Igrejas, obras sociais religiosas, missões religiosas, filantropia religiosa, associações comunitárias e escolas religiosas.
b) Beneficência e filantropia seculares	Associações civis, obras sociais particulares e comunitárias.
c) Fins educacionais, culturais e saúde pública/atenção médico-hospitalar	Fundações, Universidades, Escolas, Colégios, hospitais.
d) Defesa de interesses profissionais	Sindicatos, federações e confederações, associações e grêmios profissionais.
e) Atividades desportivas	Clubes profissionais, amadores, comunitários.

Em sua maioria, as entidades a), b), c) vivem dificuldades de auto-sustentação, entendida enquanto capacidade de captar recursos de forma combinada com a geração de projetos visando a ocupação e renda dos beneficiários. Grande parte destas entidades - entre elas as fundações - sempre dependeu das dotações do Estado brasileiro para suas atividades, e em menor magnitude das doações particulares. Estas dificuldades se agravaram após 1990. Coincidindo com a ampliação do movimento de reconstrução da sociedade civil a partir de 1988, irrompeu uma série de denúncias sobre redes de corrupção montada por falsas entidades assistenciais. Muitas destas entidades são apontadas como *máfias* pela grande imprensa, criticadas

por dirigentes da ONGs de desenvolvimento social como entidades *pilantropicas*, e mencionadas por titulares do judiciário como *quadrilhas* sem qualquer controle do Estado.⁶

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

Em fins de 1994 deflagrou-se entre as associações mais representativas deste segmento, movimento com propostas para redefinir uma “nova regulação das relações entre o Estado e as Entidades Privadas sem fins lucrativos no Brasil”. Subscrito pelos demais sujeitos (ONGs, fundações empresariais e associações nacionais de entidades assistenciais) o documento é uma pauta de compromissos no qual faz um elenco de sugestões para reestruturar os vínculos entre Estado e entidades assistenciais, entre elas a de “*eliminação total dos registros e certificados existentes*” com a subsequente “*criação de um cadastro único nacional formado a partir de um procedimento de registro (e verificação da existência e efetivo funcionamento) a cargo de estados ou municípios, que não deveria gerar nenhum tipo de direito ou benefício, senão a possibilidade de participar, em processos abertos de participação, em programas governamentais*”. (ASSOCIAÇÕES, 1994). O documento foi endereçado aos dirigentes do programa Comunidade Solidária. Lançado no início do governo Fernando Henrique, o “Comunidade Solidária” exemplifica a transcrição inacabada no campo do combate à miséria no País. Foi inicialmente lançado como uma remodelação do quadro das relações entre as entidades assistencialistas tradicionais laicas ou religiosas no País, e os circuitos

⁶ V. a propósito, artigos, cujos títulos são sugestivos: “Betinho critica ação de grupos pilantrópicos” (Estado de S. Paulo, 22.11.94); “Critificada ação de ONGs com menores no Rio” (idem, 21.11.94); “Revelada ‘indústria’ de entidades fantasmas” (idem, 21.11.94); “Juiz denuncia ‘máfia’ das ONGs”. (Jornal da Tarde, 22.8.94); “Quadrilhas saqueiam verbas para infância” (O Estado de São Paulo, 22.12.93); “Entidade é acusada de desviar verba destinada a meninos de rua” (O Estado de São Paulo, 19.9.93).

oficiais das dotações governamentais (parte do orçamento social). Entretanto, em termos de políticas públicas, a identidade do Programa é ainda indefinida (em outubro de 1995). Foi montado em torno de seis áreas de atuação prioritária com base num “mapa da fome” entre 1.500 municípios brasileiros; com verbas da ordem de 2,0 a 4,0 bilhões de reais, a coordenação do programa pretende estabelecer um conjunto de procedimentos de acompanhamento destes recursos destinados às entidades locais. Não podendo ser um programa distributivo direto (do tipo renda mínima) é política para o segmento de entidades assistenciais no sentido de financiar a fundo perdido, bens e serviços gerados por entidades comunitárias e associativas, desvinculadas do sistema de políticas públicas.⁷

2. AS FUNDAÇÕES DE UTILIDADE PÚBLICA E DE DIREITO PRIVADO

Como se insere neste quadro a identidade do segmento das 11 mil fundações mantidas com subsídios de fundos públicos e por doações filantrópicas dos empresários? Dada sua vinculação estreita à cultura da filantropia brasileira, cuja marca registrada é o mecenato individual de empresários ou grupos empresariais, fundações e institutos têm se interrogado acerca da sua própria identidade.

Num dos primeiros bancos de dados sobre esse segmento, seus componentes foram subdivididos em três grupos: fundações, institutos e empresas que realizam doações para projetos sociais. O diretório conhecido como “grupo GIFE” foi produzido entre 1993/94, como parte de um movimento de aproximação entre as fundações mais dinâmicas por meio da aglutinação das demais. Esta aproximação culminou com a constituição de uma entidade jurídica de direito privado, a Fundação GIFE, cujo funcionamento a partir de 1995 configura uma espécie de câmara técnica do setor privado para definir posições comuns e até mesmo políticas para a aplicação dos fundos privados.⁸ Por este processo o segmento parece estar constituindo uma

⁷V. acerca do programa: “Programa de Combate à Fome e à Pobreza: A Comunidade Solidária” (Texto extra-oficial; grupo do IPEA, 1995.mimeo). “Primeira fase do programa atinge 156 cidades”. Folha de S.Paulo. 10/5/95 (p. 18); “O que Esperar das Comunidades Solidárias?” Silvio Caccia Bava. Jornal da Campanha contra Fome. São Paulo (p.4);

⁸A propósito v. artigo “Os 28 Bilhões da Violência e a Cidadania”. Ricardo T. Neder (Folha de S. Paulo, 2 de junho de 1995, pag. 3.2)

identidade coletiva antes inexistente. Foi a partir daí que problemas comuns de gerenciamento de recursos, identificação de prioridades, dificuldades no relacionamento com a população beneficiária, ausência de políticas estratégicas passaram a ser diagnosticados pelo grupo.

Os dados que se seguem, dizem respeito - comparativamente ao universo das 11 mil fundações no Brasil - a apenas um pequeno núcleo de 48 fundações, institutos empresariais e empresas que constituem o GIFE, e a suas características marcantes.

- (i) Público-alvo - A primeira distinção básica é quanto ao público-alvo atingido pelas ações deste grupo, uma vez, por se tratar de entidades ligadas a empresas, tem-se como senso comum que elas privilegiam o público interno (funcionários). Entretanto, algo pode estar mudando. Pelos dados da Tabela IV, a seguir, constata-se que 86% dos três segmentos atuam com públicos externos a seus funcionários e familiares.

TABELA IV

Fundações, Institutos e Empresas integrantes do GIFE que atuam com projetos sociais privados no Brasil e destinação dos recursos segundo público interno e externo - 1994

Tipo de entidade	Número	Destinação de Projetos por público-alvo*	
		Interno	Externo
Fundações	29	8 [28%]	27 [93%]
Institutos	07	1 [14%]	7 [100%]
Empresas	12	5 [41%]	5 [41%]
Total	49	14 [29%]	42 [86%]

Fonte: GIFE, 1994. Grupo de Institutos, Fundações e empresas. Banco de Dados da Fundação Emilio Odebrecht. Salvador, 1/3/94. (mimeo) (*) Contagem cumulativa: a entidade pode ter ambos os campos de atuação

Complementar e cumulativamente, 29% destas organizações atuam para, ou com funcionários. Entre as Fundações e Institutos o percentual que trabalha com a comunidade e grupos sociais externos a funcionários eleva-se para 93% e 100%, respectivamente.

Entre o segmento das empresas é onde podemos encontrar o perfil mais tradicional de atuação para os funcionários: 41% das empresas mantinham atividades de envolvimento extra-funcional para seus empregados. (Os dados originais não permitem qualificar melhor igual percentual para atividades externas; em geral se destinavam à comunidade externa a unidades do grupo empresarial).

(ii) Recursos - Considerando os recursos orçamentários disponíveis por estas organizações para suas ações em projetos sociais em 1993/94, 29% tiveram dotações acima de 1,0 milhão de dólares. 24% tiveram orçamentos na faixa de até 500 mil dólares e 18%, na faixa de 500 a 1,1 milhão de dólares. Uma quantificação aproximada do montante de recursos mobilizados por estas entidades, permitiria, *grosso modo*, estimar um volume de recursos em torno de 10 a 50 milhões de dólares em circulação neste circuito.

TABELA V

Fundações, Institutos e Empresas integrantes do GIFE que atuam com projetos sociais privados por faixa de orçamento dos recursos
Brasil - 1994

Tipo de entidade	Número	N. D. (*)	Faixa de orçamento (Mil US\$)		
			100-500	501-1.000	+ 1.001
Fundações	29		5	5	9
Institutos	07		1	0	1
Empresas	12		2	0	4
Total	49	18	12	5	14
	[100,]	[29%]	[24%]	[18%]	[29%]

Fonte: GIFE, 1994. Grupo de Institutos, Fundações e empresas. Banco de Dados da Fundação Emilio Odebrecht. Salvador, 1/3/94. (mimeo) (*) N.D. = Informação Não Declarada

O campo de aplicação destes recursos é heterogêneo, embora gire em torno de um leque limitado de opções. Considerando apenas as fundações, que em princípio têm maior autonomia face às suas mantenedoras, sua atuação está bastante concentrada em financiamento de atividades relacionadas à saúde e educação (envolvendo ações assistencialistas, filantrópicas, bolsas de estudo, apoio a hospitais e entidades comunitárias); e ao fomento a ciência, cultura, artes e esportes. Estes três campos compõem o núcleo das ações também dos institutos e empresas, como é discriminado na Tabela VI, a seguir:

TABELA VI
 Percentual aproximado dos campos de atuação das Fundações, Institutos e
 Empresas integrantes do GIFE segundo grande áreas.
 Brasil - 1994

Áreas	Fundações {N=29}	Institutos e Empresas {N=18}
Saúde	24%	50%
Educação	51%	55%
Materno-infantil	17%	11%
Criança e adolesc.	17%	27%
Pobreza rural	17%	11%
Pobreza urbana	17%	12%
Ecologia	17%	39%
Ciência, Cultura e Artes, Esportes	58%	72%

Fonte: Fonte: GIFE, 1994. Grupo de Institutos, Fundações e empresas. Banco de Dados da Fundação Emílio Odebrecht. Salvador, 1/3/94. (mimeo) (*) N.D. = Informação Não Declarada

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

TABELA VII
Organização formal das Fundações e Institutos integrantes do GIFE segundo
tipo de composição da direção, coordenação e execução
Brasil - 1994

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

Fonte: GIFE, 1994. Grupo de Institutos, Fundações e empresas. Banco de Dados da Fundação Emílio Odebrecht. Salvador, 1/3/94. (mimeo) (*) N.D. = Informação Não Declarada

O primeiro dado que sobressai é a presença ainda tímida de estruturas decisórias do tipo “conselhos”. Entre as Fundações apenas 10 contavam com este tipo de instância, cuja importância, vale ressaltar, *é fundamental para assegurar transparência das ações entre um maior número de voluntários ao mesmo tempo que desempenham o papel de multiplicadores de apoios junto a comunidade, Estado e outras organizações sem fins lucrativos*. Entre os Institutos do grupo GIFE apenas um conta com conselhos em sua administração, revelando a pouca autonomia deste tipo de entidade ligada a empresas.

No tocante a pessoal técnico e de gestão administrativo-financeira, de programas e projetos, nota-se que o número de Fundações (11 casos dentre 28) com este tipo de segmento é proporcionalmente maior do que os Institutos (1 caso entre 7). Isto indica claramente uma maior profissionalização de quadros técnicos e de gestão entre as Fundações. A maior parte das entidades por não implantar programas ou projetos, sendo basicamente mantenedoras, não dispõem de pessoal para execução dos trabalhos externos.

Coerente com os dados acima, a maior parte das Fundações e Institutos conta com pessoal exclusivamente na direção (presidentes, vices, diretores) o que nos permite afirmar - em face do número restrito destes cargos - que é pequeno o número (entre 3 a 5 pessoas) dos que dirigem e repartem os destinos destas entidades.

Daí uma conclusão inevitável: contando em maior peso, com pessoal de direção, relativamente pouco pessoal na gestão de programas e projetos e administrativo-financeiro, além do fato de poucas entidades contarem com conselhos mais amplos, Fundações e Institutos padecem de uma série de problemas na formulação de políticas mais amplas para a comunidade e relações com governo e entidades similares.

Os elementos a seguir, discutem estes e outros aspectos com mais detalhes, levando em conta sondagem realizada em 1994, entre um subgrupo de 17 Fundações e Institutos do GIFE:

Qual a atuação estratégica das entidades?

Metade do universo pesquisado (n=17) atua sob uma diretriz: mantém projetos e recursos próprios, combinando este perfil com financiamento a atividades de terceiros. A outra metade se subdivide, por igual, entre um grupo que somente opera projetos próprios e outro que exclusivamente financia projetos de terceiras entidades.

Qual a prioridade de atuação programática?

A pesquisa indicou que a área de atuação predominante onde se insere o maior número de projetos, conforme apontado acima, é o atendimento à criança e adolescente. Com relação à área prioritária das entidades, verifica-se que a atuação está voltada para um bloco comum - os programas de educação formal, educação técnica (crianças e adolescentes) e desenvolvimento comunitário, além de bolsas e prêmios para artes, ciência & tecnologia e cultura. As áreas de atuação suplementar (segunda e terceiras prioridades) apontam modalidades de intervenção sistemática na área da promoção a projetos de saúde, planejamento familiar, meio ambiente, terceira idade, patrimônio e ecologia.

Quais os critérios decisivos para a seleção de projetos? Quem decide os critérios?

A maior parte dos entrevistados (10 entre 17 respostas) apontou que os critérios mais relevantes para a escolha de projetos envolvem uma preocupação com o atendimento das necessidades comunitárias, junto às quais as entidades atuam, principalmente quanto à possibilidade de geração de renda. Em segundo lugar comparecem as razões relacionadas ao papel de multiplicador de agentes e interesses em torno de outros projetos, e desenvolvimento de tecnologias apropriadas à comunidade. A sondagem buscou saber como estes critérios são definidos: em igual proporção de respostas, compareceu a instância da presidência/diretoria como exclusivamente responsável por esta definição (6 respostas), assim como o conselho curador da entidade (6 respostas). Em casos minoritários, estes critérios são definidos por equipe técnico-operacional (1 caso), ou comunidade científica (1 caso) ou por consultores externos com a participação destas outras instâncias (1 caso).

Recursos Humanos disponíveis

A maioria das entidades pesquisadas tem equipe própria para conduzir suas atividades, sendo que dentre 10 casos, apenas três têm equipe exclusiva e permanente. As outras 7 entidades combinam recursos humanos de terceiros, parcerias com o setor público e privado e com a própria comunidade. Cinco entidades declararam não possuir equipe própria; estas operacionalizam os seus trabalhos através de contratação de terceiros, funcionários da empresa e parcerias com a comunidade, com o setor público e privado.

Indagados quanto ao tamanho das equipes de direção, planejamento e execução, a maioria dos entrevistados declarou que tem entre 1 a 5 pessoas na direção, 1 a 6 pessoas no planejamento. Para 15 (das 17) entidades, o número de pessoas na execução situa-se entre 0 e 30 membros (os dois casos restantes têm até 100).

Dificuldades e obstáculos na gestão dos projetos

Os métodos mais comuns de avaliação de projetos das entidades são uma combinação de três procedimentos: relatório, entrevistas com os beneficiários e elaboração de indicadores a partir dos dados levantados (5 casos). As demais respostas situam um quadro heterogêneo: as avaliações são feitas exclusivamente com base em relatórios (2 casos), reunião de avaliação exclusivamente (2 casos), somente pesquisa (2 casos) ou ainda não existe nenhum procedimento sistemático de avaliação (3 casos). Apenas três entidades apontaram uma combinação mais integrada entre reunião de avaliação, com pesquisa e indicadores.

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

recursos humanos e materiais, sistemas administrativos e de informação para conduzir os trabalhos (4 casos), e ainda deficiências da política de sensibilização do pessoal voluntário na comunidade (4 casos).

Obtenção de Recursos

As principais dificuldades no processo de obtenção de recursos foram atribuídas à falta de conscientização ou de políticas de sensibilização do empresário (4 casos). Em dois outros casos, a insuficiência de recursos é devida a um ou mais complicadores: instabilidade econômica, morosidade na liberação dos recursos, ou ainda excesso de burocracia associada à falta de estrutura organizacional para acompanhamento de sistemas de fundos compartilhados das entidades com a mantenedora.⁹

3. AS ORGANIZAÇÕES NÃO-GOVERNAMENTAIS: O CENÁRIO DOS ANOS 80 E 90.

A partir dos anos 70/80, este espectro de organizações sem fins lucrativos tornou-se ainda mais complexo. Ele foi marcado no período autoritário entre 1964/84 por duas clivagens intervenientes. A primeira deu-se com a formação dos chamados movimentos sociais que se constituem no país em torno de demandas e reivindicações por políticas sociais ou de consumo coletivo (água, esgoto, moradia, saúde, educação) face ao Estado.¹⁰ A segunda clivagem foi estruturada pelas organizações civis que emergem nos anos 70/80 com o perfil de organizações não-governamentais. Estas se subdividiram, inicialmente, entre dois campos: as de desenvolvimento social, cidadania, defesa dos direitos humanos, e as ambientalistas ocupadas com questões relacionadas com a degradação/preservação ambiental e ecológica no meio urbano e rural. (Mais recentemente nos anos 90, a pauta de atuação destas últimas vem se integrando às anteriores).

⁹ "Perfil de atuação, problemas e demandas de fundações associadas ao GIFE". Relatório de pesquisa. Centro de Estudos do Terceiro Setor/ FGV; EAESP/FGV/SP. Setembro de 1994.

¹⁰ Para uma revisão de tendências em torno da literatura dos movimentos sociais v. SCHERER-WARREN, 1993:13-20.

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

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

À margem das relações com o Estado brasileiro, suas relações com os órgãos oficiais ficaram restritas ao mínimo, ou nem existiram, para a grande maioria. (SOUZA, 1993: 131; FERNANDES, 1993: 153; LANDIM, 1993; OLIVEIRA, 1993: 141). Os recursos que captaram, segundo pesquisa realizada em 1991 entre 102 ONGs, ainda que modestos, provêm em sua maioria de fontes não-governamentais, religiosas e organismos multilaterais, em sua maioria de cooperação internacional, conforme resumido na Tabela VIII, a seguir.

Tabela VIII

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

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

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

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

Tabela IX
Orçamento anual das ONGs em 1990

Orçamento anual (US\$)	1990 (%)
Menos de 30 mil	24,00
De 30 mil a 100 mil	30,00
De 101 mil a 500 mil	24,00
De 501 mil a 1,0 milhão	4,00
De 1,1 milhão a 2,0 milhões	6,00
De 2,1 milhões a 3,0 milhões	1,00
Acima de 3,0 milhões	1,00
(Dados não disponíveis)	11,00
(base = 102 respostas)	

Fonte: ISER, "ONGs Anos 90 - A opinião dos dirigentes brasileiros. (1991: 12).
(Dados percentuais arredondados a partir do original)

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

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

QUADRO B

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

Movimentos Sociais

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

Igreja

69% dos dirigentes apontam o trabalho das diferentes correntes religiosas como "positivo"; de outro lado 17% apontam-no como negativo, enquanto 7% indicam ser um campo de cooperação "negativo". Indagados sobre o tipo de relação que as ONGs deverão manter com as Igrejas nos anos 90, 35% apontaram "colaboração eventual em espaços não-religiosos", 30% em atividades de "reflexão social", e 27,50% admitiram articulação entre igrejas e movimentos sociais seculares.

Partidos de esquerda

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

Grupos marginais

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

As ONGs entre si

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

No tocante às interações fracas ou medianas, o quadro C, a seguir, resume os principais atores envolvidos, e as tendências de mudança:

QUADRO C

Experiências das ONGs brasileiras em relações a parcerias e interações.

Interações fracas

Empresas

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

Estado

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

Universidades

O relacionamento com centros universitários apresenta interações em três modalidades - todas com indicadores de baixa e média frequência: a) realização de projetos em comum (16%) relações eventuais por intermédio de seminários (22%) e participação em convênios (17%). Na avaliação de Fernandes & Carneiro (1995:11) são índices elevados reveladores de uma interação muito potencial mas ainda pouco "percebida a nível das imagens correntes".

De maneira geral, a bibliografia sobre as ONGs tem discutido um conjunto de características destas organizações situando-as, como pode ser deduzido das interações fracas e fortes mencionadas acima, como um dos mediadores sociais cuja dinâmica interna e externa passou a ser crucial para a reconstrução da sociedade civil no Brasil.

Entretanto, há um conjunto de características das ONGs ainda pouco analisada na bibliografia diz respeito ao caráter exemplificativo ou replicativo deste tipo de organização para o resto das entidades da sociedade civil.

Em outras palavras, trata-se da capacidade de aglutinação ou de coordenação das ações e projetos de uma variedade de atores sociais cujas tradições não podem ser reduzida ou assimilada pela cultura das ONGs. Fernandes (1994) situa, ainda que a título de hipóteses, algumas destas características e tendências de integração e cooperação:

- 1) É difícil nomear um “setor” (ONGs, fundações, associações religiosas e seculares). Estes segmentos são diferentes e trazem consigo hábitos organizacionais próprios; para citar alguns exemplos, há os que integram hierarquias bem estabelecidas (as caridades católicas, por exemplo), outras seguem princípios igualitários legais (associações de moradores), outros seguem lideranças carismáticas (centros de cura de religiões afro-brasileiras), e outras ainda, apenas começaram a se articular recentemente (cidadania empresarial). Qualquer tentativa de reunir isto sob um único guarda-chuva organizacional “*corre o sério risco de gerar estruturas vazias*”. (FERNANDES, 1994: 135-145).
- 2) Em segundo lugar, a própria idéia de um projeto global é problemática: dado que este projeto está relacionado com a noção de tempo histórico, constata-se que para cada círculo ou segmento este tempo é diferenciado. Se as ONGs estão sintonizadas com desenvolvimentos internacionais; já os pentecostais se ligam às profecias bíblicas, afro-americanos e povos indígenas sintonizam com estruturas míticas circulares; centros de caridade e serviços de base estão ligados ao tempo local e próprio de cada comunidade... “*Tudo isto faz crer que projetos globais são convincentes para uma minoria militante, mas fazem pouco sentido para os segmentos mais amplos do terceiro setor*”. (Ib. 1994:135-145)
- 3) As agendas de cooperação entre estes atores podem convergir mas em torno de temas muito seletivos, dado que cada segmento tem problemas e reclamações específicos. “*Nenhum programa será capaz de dar conta desta diversidade*. (Ib. id.)
- 4) A reconstrução da sociedade civil, da qual as ONGs e as demais organizações fazem parte, teria como pressuposto a superação de categorias universais: as noções como “*povo ou nação não terão eficácia para unificar estes segmentos*

cuja lógica - se existe é uma - não é a de um grande indivíduo coletivo. Ela destaca o oposto, isto é, a diversidade". Eventualmente a convergência e a ação unificada podem se dar em torno de agendas específicas: "é o que assistimos com a Campanha contra a Fome no Brasil, a da "Reconciliação na Nicarágua, e da Não-Violência no Perú". (Ib. id.)

- 5) A reconstrução da sociedade civil implica numa dinâmica de múltiplos processos simultâneos: trata-se de um campo vasto, diversificado e dificilmente será conduzido por uma coordenação unificada. **O problema da coordenação**, defende o autor, "é sobretudo um problema de comunicação. A verdadeira pergunta é: como manter os canais abertos para a comunicação de vários segmentos envolvidos? Isto exige progressos nas artes da comunicação social". (Ib. id.) Desta necessidade nasce a exigência da capacidade de os atores envolvidos desenvolverem "várias línguas e de vários códigos simbólicos": os interlocutores "devem ser políglotas da sociabilidade, saber entrar e sair dos vários espaços sociais realizando as mediações necessárias ou seja, com elegância e reconhecimento. (Ib. id.)
- 6) As formas de aglutinação nesse processo exigem "alianças múltiplas e parciais: alguns grupos podem se unir no combate à violência contra a mulher, mas separar-se quanto ao aborto, alguns empresários podem se juntar ao movimento na defesa do emprego, e contra a fome, mas distanciar-se quando a questão é a poluição". (Ib. id.) Neste sentido, do ponto de vista da ação substantiva - ou do que vimos chamando de *transparências dos interesses* - qualquer aglutinação só terá sucesso se se basear numa regra simples: jogo de soma positiva. Em outras palavras, ao se juntarem, estes atores buscam valores comuns e respeitam os casos limites de cada lado, ganhando ambos. "Aqui trata-se de destacar os valores que unificam. Paz contra a violência sem controles; rechaço a desigualdades extremas; desgosto diante de um meio ambiente deteriorado". (Ib. id. :140).
- 7) Os direitos da cidadania são essenciais para a própria existência e autonomia das entidades não-governamentais, movimentos e associações civis. Tais direitos, entretanto, estão longe de se enraizarem nas classes populares, superando a marginalização: "formalmente introduzida nos países latino-americanos, a

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

- 8) Um dos obstáculos ao enraizamento dos direitos da cidadania pode ser localizado em torno dos conflitos representados pelas pautas de problemas e reivindicações típicas da “modernidade”, em contraposição às das pautas decorrentes dos “fundamentalismos”. Na América Latina, o processo de reconstrução da sociedade civil passa por novas interações sócio-culturais que implicam compromissos de solidariedade social marcados pela informalidade ou pelo tradicionalismo. Na avaliação do autor, *“as ONGs, associações e movimentos sociais não foram muito felizes (...) adotaram visões modernistas de mudança e progresso que terminaram por isolá-los do contexto sociocultural mais amplo (...)” gerando movimentos importantes, mas minoritários. As ONGs deixaram espaços livres para o crescimento do crime organizado que prolifera em meio aos vínculos tradicionais de lealdade. Romper este dilema requer canais abertos para uma comunicação criativa entre o formal e o informal, o moderno e o tradicional.*“(FERNANDES, 1994: 142).
- 9) A pauta de princípios debatida acima encontra, finalmente, na questão da busca das interações com o Estado e o mercado seu maior desafio. Na medida em que não se trata de apagar contradições e conflitos mas de reafirmar princípios básicos de participação política. Esta exigência de perfil de atuação das ONGs decorre do enfrentamento de dois processos mais amplos: o crescente barbarismo gerado pela criminalidade, desigualdades sociais acentuadas; e o enfraquecimento da capacidade reguladora do Estado. Na visão do autor, *“é justamente porque a*

situação é tão grave, e as tendências sistêmicas tão alarmantes, que o campo de iniciativas voluntárias é instado a pressionar governos e mercados na busca de alternativas". (Ib. id.: 143).

A problemática da coordenação e da comunicação entre os diversos atores no processo de reconstrução da sociedade civil encontra no caso dos agentes acima mencionados problemas específicos. Vale lembrar que este processo de coordenação é mais antigo e se expressou entre as instituições formais da então "sociedade civil" no final dos anos 70 e com destaque até 1988 com a redemocratização, como um problema gradualmente resolvido pela diversificação dos mediadores políticos (partidos, elites políticas, sindicais, intelectuais, empresariais etc.). Entretanto, hoje a dificuldade é ampliar e aprofundar esta capitalização.

A nosso ver, este é um dos papéis desempenhados pelos atores sociais aqui focalizados. Ao contrário dos anos 80, o debate atual centra-se na dificuldade em fazer chegar até os segmentos e grupos sociais excluídos, os valores básicos da prática de associação e de direitos políticos. Este debate - que se capilarizou pelas classes médias e grupos profissionais inicialmente - no caso do excluídos poderia parecer como paralisado. Não é o que os dados antes discutidos apresentam: a própria dificuldade para uma agenda de comunicação comum constitui, na verdade, sua matéria-prima mais rica.

Esta dificuldade equivale a heterogeneidade, fragmentação, muito menos do que um todo que se reconhece reciprocamente com uma identidade. De fato, "*O conceito de setor (não-lucrativo, não-governamental) para indicar um conjunto bastante diversificado de organizações implica em um processo dinâmico e complexo envolvendo seu reconhecimento por parte da sociedade, da legislação, dos órgãos governamentais, destas próprias organizações". (LANDIM, 1993:11).*

Outra dificuldade neste debate em torno da interlocução é o não-reconhecimento de um papel econômico e social específico destes segmentos na geração de oportunidades de ocupação, renda e cidadania. (O que é diferente do que ocorre em âmbito internacional - onde esta interlocução vem se constituindo com mais vigor no campo dos projetos sociais, movimentos ligados ao ambientalismo, feminismo,

mutualismo comunitário, e por formas mistas de regulação econômica entre estado e entidades não-lucrativas).

Na base desta dificuldade (e potencialidade) está a questão da autonomia destas organizações. Tratar-se-ia apenas de um novo rótulo para um velho problema? Qual seja, o problema de como os excluídos da cidadania entre a população pobre e trabalhadora passam a se constituir interlocutores autênticos de instituições governamentais, administração pública, poder político, e de organizações privadas, entre eles empresas e igreja, além de outros sujeitos com afinidades no campo dos direitos humanos, luta contra discriminação racial, direitos sociais?

Precedendo-se nem governamentais, nem lucrativas, muitas destas iniciativas da sociedade civil são simplesmente movimentos organizados de cidadãos ocupados com a questão acima, buscando escapar, ora do fechamento do regime político em muitos países da América Latina nos anos 70 e 80, ora do clientelismo-fisiologismo entre políticos/população e ora do mecenato-filantropia pessoal dos empresários.

Hoje, diferentemente da década anterior, o problema é como mudar esta ênfase anterior, e concretizar isto no sentido de fazer estas organizações se tornarem auto-sustentadas comunitária, política, financeira, e administrativamente.

Mas como encarar esta dimensão da auto-sustentação no Brasil, onde o Estado, o setor privado e organismos internacionais irão, por muitos anos ainda, se constituir em pólos de responsabilidade nesta matéria (desenvolvimento social)?

V. CONCLUSÕES

“A verdade é relação, enredamento, tecido de pertinências que se entretecem. Só me conheço na exata proporção em que esteja constitutivamente referido a um par que não sou eu.

O demônio está condenado, por toda a eternidade, a não ter relação com quem quer que seja. Ele é infinitamente isolado, píncaro da solidão que sequer se reconhece como tal: o sentimento da própria solidão já é uma nostalgia - uma aragem - do Próximo”

(Helio Pellegrino. “A Burrice do Demônio”. Rio de Janeiro. Rocco. 1988)

Comentamos que é parte da frágil construção da democracia recém-conquistada no país, a convivência com a força das desigualdades. Em outras palavras, ao mesmo tempo que se dá curso a reconstrução da sociedade civil, assistimos a sintomas de recomposição de mecanismos de dominação e destruição de segmentos expressivos das camadas populares no país. (Uma forma de *burrice do demônio*, como diria Hélio Pellegrino em epígrafe). Na hipótese de aumentar o hiato entre democracia política formal, e a crise social, a maior vítima desse fracasso será o pobre, já que na ausência de eficácia para sua mobilidade social e política como cidadãos, restaria a exclusão, e daí a morte social. Para evitar isto, segundo os engajados na hipótese contrária - ou seja, na redução desse hiato - o processo de re-invenção da sociedade civil no Brasil deve buscar novos modelos de regulação social e econômica de interesses e conflitos privados.

Sabemos que os ideologemas construídos em torno da polarização estado vs. mercado tornaram a noção de esfera estatal, governamental e pública como termos sinônimos. Foram elididos os traços distintivos entre eles, e sobretudo, a dimensão da cidadania que precede a formação de interesses pela via governamental e do mercado. Desta forma, está cada vez mais difícil de sustentar esta visão polarizada. Por certo que o problema da proteção do indivíduo pelo Estado é um ponto de partida obrigatório e irreversível: o poder estatal protege os interesses (privados e públicos) de todos os cidadãos, conciliando-os quando estes entram em conflito entre si. Quando isto não ocorre, porém, a pretensão de soberania do estado é destituída de *base social* porque fracassam tanto o que Max Weber chamou de *domínio organizado* do território, quanto a relação das pessoas a nível subjetivo ou interno, inviabilizando o mínimo de sociabilidade política que supere o isolamento. **Daí a nossa maior dificuldade no país: trabalhar na prática para que esta proteção se universalize, embora o caminho mais eficaz para isto já não seja exclusivamente pela via do fortalecimento da esfera estatal e governamental, mas pelo alargamento de esferas públicas não-governamentais cuja maior virtualidade é garantir a sociabilidade política das pessoas (no sentido de sua livre associação, encontro e reunião). Decorre disto a importância das possíveis distinções entre o que é público, mas não é estatal, e tampouco se confunde com os interesses privados (que estão longe de serem atomizados) no mercado.**

VI. BIBLIOGRAFIA TEMÁTICA

ENTIDADES ASSISTENCIAIS LAICAS E RELIGIOSAS NO BRASIL

- CNBB, Conferência dos Bispos do Brasil (1983). Obras Sociais da Igreja no Brasil. São Paulo. Paulinas. 1993
- CBIA (1991). Entre o Público e o Privado. In CARDERNOS CBIA. Rio de Janeiro. CBIA. 1991.
- NÚCLEO DE ESTUDOS DA VIOLÊNCIA, USP (1991). "A cruzada filantrópica - A assistência social institucionalizada em São Paulo". 1880-1920. São Paulo. USP. 1991.
- PEREIRA JÚNIOR, Almir et. al. (org). (1992). Os impasses da cidadania. Infância e adolescência no Brasil. Rio de Janeiro. IBASE. 1992
- PRYORE, Mary Del [org.] (1991). História da criança no Brasil. São Paulo. Contexto. 1991.
- SPOSATI, Aldaiza de Oliveira [coord] (1994). "Cidadania ou Filantropia - um dilema para o CNAS". São Paulo. Núcleo de Seguridade e Assistência Social da PUC/SP. Caderno no. 1. 1994.
- SPOSATI, Aldaiza de Oliveira (1988). Vida urbana e Gestão da pobreza. São Paulo. Cortez 1988.
- SPOSATI, Aldaiza & FALCÃO, M.C. (1989). LBA - Identidade e efetividade das ações no enfrentamento da pobreza brasileira. São Paulo. EDUC. 1989.
- VALLADARES, Lícia & IMPELIZIERI, Flávia (1992). Invisible action - A guide to non-governmental assistance for underprivileged and street children of Rio de Janeiro. Rio de Janeiro. Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro. Conj. Universitário Candido Mendes. 1992.
- VIEIRA, Carlos Alberto Komora (1994). "Entidades filantrópicas - um patrimônio a preservar". In Informativo Hospitalar Brasileiro. Ano VII no. LXV. jan. 1994
- VIEIRA, Carlos Alberto Komora (1994). "Novas relações entre as entidades filantrópicas e o setor público. Reflexões e proposições". In Informativo Hospitalar Brasileiro. maio 1994.

FUNDAÇÕES E INSTITUTOS EMPRESARIAIS NO BRASIL

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

GIFE, FUNDAÇÃO EMÍLIO ODEBRECHT (1994). "Perfil do Grupo de Institutos, Fundações e Empresas - GIFE. Cadastro síntese de participantes. Fundação E. Odebrecht. Sub-grupo de Comunicação. Banco de Dados. março 1993. [mimeo]

CETS - Centro de Estudos do Terceiro Setor/ FGV (1994). "Perfil de atuação, problemas e demandas de fundações associadas ao GIFE". Coord. Ricardo T. Neder e Elisabete Ferrarezi. Relatório de pesquisa. Centro de Estudos do Terceiro Setor. EAESP/FGV/SP. Setembro de 1994.

CIDADANIA & NOVAS FORMAS DE ASSOCIAÇÃO

BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita (1991). A CIDADANIA ATIVA. REFERENDO, PLEBISCITO E INICIATIVA POPULAR. São Paulo. Ática. 1991.

BOSCHI, Renato (1987). A arte da associação: política de base e democracia no Brasil. Rio de Janeiro. Ed. Rev. dos Tribunais/IUPERG. 1987.

DUARTE, Luiz Fernando Dias (1993). "Vicissitudes e limites da conversão à cidadania nas classes populares brasileiras". REVISTA BRASILEIRA DE CIÊNCIAS SOCIAIS. no. 22, 1993. São Paulo. ANPOCS. 1993.

LIMA, William da Silva (1991). Quatrocentos contra um - uma história do Comando Vermelho. Rio de Janeiro. 2a. ed. Vozes. 1991.

MNMR - MOVIMENTO NAC. MENINOS E MENINAS DE RUA et. al. (1992). Vidas em risco: assassinato de crianças e adolescentes no Brasil. Rio de Janeiro. MNMMR, Ibase, Núcleo de Estudos da Violência/USP. 1992

VENTURA, Zuenir (1994). A Cidade Partida. São Paulo. Cia das Letras. 1994

ORGANIZAÇÕES NÃO-GOVERNAMENTAIS NO BRASIL

FASE (1992). Meio Ambiente e Cooperação Internacional. In Proposta no. 53 anos XVI maio 1992.

- FERNANDES, Rubem César (1994). Privado, porém público. O terceiro setor na América Latina. Rio de Janeiro. Civicus/Relume-Dumará. 1994.
- FERNANDES, Rubem César (1985). 'Sem Fins Lucrativos'. In Comunicações do ISER. no. 4 no. 15, julho 1985. ISER. 1985
- FERNANDES, R. C. & PIQUET, Leandro C. (1991). "ONGs. Anos 90- A opinião dos dirigentes brasileiros" Rio de Janeiro. ISER. 1991.
- FERNANDES, Rubem César (1992). "Sociedade Civil e Ecumenismo". Comunicações ISER 44, 1992.
- FORUM das ONGs Brasileiras (1992). Meio Ambiente e Desenvolvimento - uma visão das ONGs e dos movimentos sociais brasileiros. Rio de Janeiro. Fórum das ONGs brasileiras. 1992.
- LANDIM, Leilah (1992). "O que é uma ONG?". Texto apresentado na Third International Conference of Research on Voluntary and Nonprofit Organizations. Center on Philanthropy. Indiana University. 1992.
- LANDIM, Leilah (1993). "A Invenção das ONGs: do Serviço Invisível à Profissão sem Nome. "A invenção das ONGS - do serviço invisível à profissão sem nome". Tese de Doutorado. Museu Nacional. Programa de Pós-/graduação em Antropologia Social. Universidade Federal do Rio de Janeiro. 1993
- LANDIM, Leilah (1993a). "Para Além do Mercado e do Estado? Filantropia e Cidadania no Brasil". Rio de Janeiro. Núcleo de Pesquisa. Instituto de Estudos da Religião. Série Textos de Pesquisa. junho 1993.
- MIRANDA, Napoleão (1994). "O Comitê das Empresas Públicas na Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida". Rio de Janeiro. Núcleo de Pesquisa. Instituto de Estudos da Religião. (187 pag.) Julho 1994.
- OLIVEIRA NETO, Waldemar (1992). "As ONGs e o Fundo Público". In Desenvolvimento, Cooperação Internacional e as ONGs. Rio de Janeiro. IBASE/PNUD, 1991.
- GIUMBELLI, Emerson (1994). "Fases e Dimensões da Campanha contra a Fome". Rio de Janeiro. Núcleo de Pesquisa. Instituto de Estudos da Religião. Julho 1994.

- TAVARES, Ricardo (1994). "O Banco Mundial e as ONGs". Rio de Janeiro. FASE. Programa de Investigação e Comunicação. 1994.
- SOUZA, Herbert de. (1992). "As ONGs na década de 90". In Desenvolvimento, Cooperação Internacional e as ONGs. Rio de Janeiro. IBASE/PNUD, 1991.
- VÁRIOS AUTORES (1992). Desenvolvimento e Cooperação Internacional e a ONGs. I Encontro Internacional de ONGs e o sistema de Agências das Nações Unidas. Rio de Janeiro. FASE/PNUD. 1992
- WOLFE, Alan (1992). Três caminhos para o Desenvolvimento: Mercado, Estado e Sociedade Civil. In Desenvolvimento, Cooperação Internacional e as ONGs. Rio de Janeiro. IBASE/PNUD, 1991.

DIRETÓRIOS DE ORGANIZAÇÕES NÃO-GOVERNAMENTAIS NO BRASIL

- ABC - Agência Brasileira de Cooperação (1991). Organizações não-governamentais brasileiras atuantes na área de cooperação ao desenvolvimento. Brasília. Ministério das Relações Exteriores, março 1991.
- ABC - Agência Brasileira de Cooperação (1991). Organizações não-governamentais estrangeiras atuantes no Brasil. Brasília, Ministério das Relações Exteriores. março 1991.
- ABC - Agência Brasileira de Cooperação (1991). Organizações não-governamentais brasileiras atuantes na área de meio ambiente. Brasília. Ministério das Relações Exteriores. março 1991.
- ECOLOGIA E DESENVOLVIMENTO (1992). Relação das Organizações Não-Governamentais. Revista Ecologia e Desenvolvimento. (encarte 2). Número especial; julho de 1992.

DIRETÓRIOS INTERNACIONAIS

- ISTR - International Society for Third-Sector Research (1994). "Membership directory". Baltimore. John Hopkins University. 1994

CIVICUS. Aliança Mundial para a Participação do Cidadão (1994) Público porém Privado. O Terceiro Setor na América Latina. Redes e dados sobre terceiro setor na América Latina (*Apud* Rubem César Fernandes). Rio de Janeiro. Relume-Dumará. 1994.

SOCIEDADE CIVIL, E ESFERAS PÚBLICA & PRIVADA

ARATO, Andrew. "Ascensão, declínio e reconstrução do conceito de sociedade civil" São Paulo. ANPOCS. Revista Brasileira de Ciências Sociais, no. 27. ano 10. fevereiro 1995. (pp. 18-27).

BENEVIDES, Maria Victoria de M. (1991). A Cidadania Ativa. São Paulo. Ed. Ática. 1991.

CHAUÍ, Marilena (1987). Conformismo e resistência. São Paulo. Brasiliense. 1987.

DINIZ, Eli et. al [org.] (1994). O Brasil no rastro da crise. São Paulo/Brasília. Anpocs/Ipea/Hucitec. Ciências Sociais Hoje. Anuário. 1994.

DRAIBE Sonia & Liana Aureliano (1989). "A especificidade do Welfare State Brasileiro". In Economia e Desenvolvimento, 3. Brasília, MPAS/CEPAL. 1989.

MATTA, Roberto da (1987). A casa e a Rua. Espaço, cidadania, mulher e morte no Brasil. São Paulo. Brasiliense. 1987.

NASCIMENTO, Elimar Pinheiro do. (1994). "A exclusão social na França e no Brasil: situações (aparentemente) invertidas, resultados (quase) similares? ". IN: DINIZ, Eli. O Brasil no rastro da Crise: Partidos, sindicatos, movimentos sociais, Estado e cidadania no curso dos anos 90. São Paulo/Brasília, ANPOCS/HUCITEC/IPEA, 1994 (pp. 289-303).

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

OFFE, Claus (1989). Capitalismo Desorganizado - Transformações contemporâneas do Trabalho e da Política. São Paulo. Brasiliense. 1989

SANT'ANNA, Afonso Romano de et al. Transformação. Rio de Janeiro. Editorial Diferença. 1993.

- SEADE, Fundação (1991). "Questões Sociais". São Paulo. Fundação SEADE. Revista São Paulo em Perspectiva. ed. esp. vol. 5, no. 1, jan/mar 1991.
- SALES, Tereza. "Raízes da desigualdade social na cultura política brasileira". São Paulo. ANPOCS. Revista Brasileira de Ciências Sociais. no. 25, ano 9. junho 1994. (pp. 26-37).
- SACHS, Ignacy (1994). "O problema da Democracia Econômica e Social". São Paulo. Revista Estudos Avançados. USP. 8(21):07-19, 1994.
- SANTOS, Boaventura Souza (1994). Pela mão de Alice. O Social e o Político na Pós-Modernidade. Porto. Afrontamento, 1994.
- SANTOS, Wanderley Guilher dos. (1992). Razões da desordem. Rio de Janeiro. Rocco. 1992.
- SOUZA, Herbert de & Rodrigues, Carla (1994). Ética e Cidadania. São Paulo. Moderna. 1994
- TELLES, Vera Silva (1992). "A cidadania inexistente: incivilidade e pobreza. Um estudo sobre trabalho e família na Grande São Paulo". São Paulo. FFLCH/USP. tese de doutoramento. 1992.

VII. APÊNDICE

I. Entidades sem fins lucrativos no Brasil - raízes religiosas

A origem das entidades sem fins lucrativos no Brasil deve ser avaliada a partir da constatação de que o catolicismo implantado no Brasil não foi apenas religião do Estado? Esta é a perspectiva de Landim: (o catolicismo brasileiro) "Caracterizou-se igualmente pelas práticas do chamado catolicismo popular, permeado de tradições medievais ibéricas, que veio para cá com os colonos e de desenvolveu através de uma enorme quantidade de agentes leigos não articulados entre si (...) é o catolicismo dos santos padroeiros, das devoções, das festas, das romarias, dos santuários e capelas erigidas por toda parte pela população, das confrarias (...) é exatamente neste campo que o indivíduo vai encontrar as associações voluntárias, como as irmandades e confrarias, através das quais tem acesso aos serviços sociais, ao lazer, à convivência social". (Ib. 1993a; 13/14 e passim). As confrarias tinham um caráter mais corporativo (...) representando determinados setores sociais, como a Irmandade dos Homens Pretos (1640) Irmandade da Santa Cruz dos Militares

(1623) (...) irmandades do “homens brancos”, de “pardos”, e de “pretos” (...) as irmandades não eram apenas organizações a serviço de seus membros, mas frequentemente mantinham casas de caridade ou asilos para indigentes”. (Ib. 1993a: 14 e passim) sobressaindo dentre estas confrarias, as Irmandades da Misericórdia, responsáveis pelos primeiros hospitais, asilos e manicômios brasileiros. Neste período, “o que se poderia chamar de associações voluntárias - as entidades privadas de serviços sociais, saúde, educação, criadas durante os três primeiros séculos no Brasil - existiram basicamente no espaço da Igreja Católica ou sob sua égide, permeadas portanto pelos valores da caridade cristã, dentro do quadro do catolicismo que se implara no país e tendo como pano de fundo as complexas relações dessa Instituição com o Estado. Misturam-se público e privado, confessional e civil”. (Ib. 1993a: 16). No período pós-colonial há uma progressiva quebra da simbiose entre Igreja e Estado. “A separação definitiva é institucionalizada após a proclamação da República, quando a Constituição liberal de 1891 estabelece a liberdade de culto, proíbe subvenções governamentais aos templos e à educação religiosa, reconhece validade apenas para casamentos civis, seculariza a educação. A Igreja, uma vez independente e sem o apoio - e também os entraves - anteriores vai reformar-se e recompor-se com um sólido corpo clerical, agora em sintonia direta com Roma. (...) As antigas confrarias e irmandades ou vão-se extinguindo por falta de apoio, ou vão-se integrando na organização paroquial, perdendo suas antiga autonomia. Com maior ou menor sucesso, substituem-se devoções das irmandades por novas, de origem européia. (...) Os recursos para todo este processo de reestruturação partiam dos fiéis assumindo duas formas”: *esportulas* pelos serviços religiosos e *contribuições* para as obras religiosas (abertura e manutenção de seminários e escolas) - as primeiras provenientes de todos os católicos sem distinção de classe, e as segundas, originadas das classes abastadas para obras sociais e religiosas. (Ib. 1993a:19).

No período final do século XIX até o final da República Velha, este campo de entidades ganha contornos mais complexos, com a entrada em cena das associações voluntárias, o associativismo das sociedades auxílio-mútuo e sindicatos, as quais vão ganhando importância devido a sua atuação ora nos limites da assistência social, ora no da organização de direitos e defesa de interesses operários. Destaca a autora que “as tensões “assistência social/consciência política ou “cooptação política”vão continuar presentes posteriormente no temário e na prática sindical (assumindo hoje ...um lugar de destaque nas discussões sobre *sem fins lucrativos* no Brasil). A tradição de “generosidade” ou de “solidariedade”baseada em valores da caridade cristã existente na sociedade brasileira, não se traduz necessariamente no tipo de solidariedade exigida pelo ação política moderna”. (Ib. 1993a: 20). Portanto, conclui, “apenas com a urbanização e incipiente industrialização (...) começam a assumir maior visibilidade no cenário brasileiro organizações civis secularizadas, associações mutualistas, profissionais, de classe e sindicais (além de grande parte das associações abolicionistas, de vida curta). (Ib. 1993a:21).

RELAÇÃO DOS RELATÓRIOS PUBLICADOS PELO NPP:

SÉRIE RELATÓRIOS DE PESQUISA - 1995

Proteção do Consumidor: um Estudo Comparativo Internacional
Gisela Black Taschner

Reconstruindo o Estado: Gestão de Organizações e Serviços em Processo de Mudança
Marta Ferreira Santos Farah

A Economia Política da Corrupção : o Escândalo do Orçamento
Marcos Fernandes Gonçalves da Silva

Parques e Incubadoras de Empresas de Base Tecnológica
José Carlos Barbieri

Regiões Metropolitanas Brasileiras: Índices de Diferenciação
Anita Kon

As Atividades Culturais no Eixo da Avenida Paulista
Heitor Frugoli Junior

O Ensino da Psicologia no Curso de Administração: como Trabalhar em Pequenos Grupos Favorecendo a Relação de Equipes
Ideli Domingues

Cultura da Vizinhança: Identidade Individual e Vida Urbana
Marina Heck

Sistema de Informações para a Gestão Ambiental
José Delazaro Filho

Análise da Contribuição da Revista de Administração (1947-1992) na Evolução do Campo de Conhecimento em Administração Pública
Tânia Margarete Mezzomo Keinert

O Emprego na Teoria Econômica
Domingo Zurrón Ocio

A Ética na Propaganda
Maria Cecília Coutinho de Arruda

Terceirização em Informática
Jaci Correa Leite

Como Decidem os Administradores Financeiros sobre Custo e Estrutura de Capital das Empresas no Brasil
William Eid Júnior

SÉRIE RELATÓRIOS DE PESQUISA - 1996

A Avenida Paulista como Pólo de Expressões Públicas e Coletivas na Cidade de São Paulo
Heitor Frugoli Junior

Identidade e Vinculos numa Oficina de Marcenaria
Ricardo Rocha Brito Bresler

Análise das Propostas dos Cursos de Administração Pública no Brasil em Função da Evolução do Campo de Conhecimento
Tânia Margarete Mezzomo Keinert

O Jovem Administrador
Maria José Tonelli

Fronteiras da Nova Economia Institucional
Marcos Fernandes Gonçalves da Silva

Conversas com Economistas Brasileiros
José Márcio Rego

Uma Investigação Empírica sobre a Moderna Teoria Financeira
William Eid Júnior

Modelos Ortodoxos de Inflação Alta: uma Análise Crítica
Luiz Antônio de Oliveira Lima

Impactos Profissionais e Políticos da Internacionalização da Ciência Econômica no Brasil
Maria Rita Garcia Loureiro Durand

Encomendas: Livraria Prefeito Faria Lima

Av. Nove de Julho, 2029 - Térreo

01313-902 São Paulo SP Brasil