

CADERNOS ABONG

ONGs: Identidade e Desafios Atuais

Campinas: Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais, Autores Associados, n. 27, maio de 2000, 106 p.

Esta coletânea trata do papel das ONGs na sociedade brasileira atual, as suas perspectivas e os desafios para o futuro próximo. Conforme explica Sérgio Haddad – atual presidente da Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais – Abong – na “Apresentação”, as ONGs surgiram no Brasil no período do regime militar, cresceram nos anos 80 e tornaram-se visíveis para o grande público na década de 90. Como conseqüência, elas puderam ter seu modo de atuação, bem como o papel social e político assumido junto à sociedade brasileira mais bem observado e analisado e, por isso mesmo, polemizado.

Se há os que as consideram uma organização inovadora nos campos em que atuam, ágeis, desburocratizadas, potencialmente capazes de otimizar as intervenções de caráter social, político ou assistencial, outros as vêem como corolários das políticas neoliberais e de enxugamento do aparelho estatal, na medida em que passam a desempenhar funções desenvolvidas anteriormente pelo Estado, em geral utilizando-se de verbas públicas.

O universo das ONGs brasileiras – sobre o qual há pouco conhecimento sistematizado – parece caracterizar-se pela heterogeneidade: entre as cerca de 150 mil entidades sem fins lucrativos, há diferenças em termos de suas finalidades de intervenção e/ou serviços, quanto ao modo de atuação, formas de gestão etc., o que torna incorreto colocá-las lado a lado.

Os quatro artigos desta coletânea discutem temas atuais referentes às ONGs, seu papel e seus desafios.

Silvio Caccia Bava – sociólogo, fundador e pesquisador do Instituto Pólis e diretor da Abong –, traz um artigo escrito por solicitação da Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo para subsidiar o debate sobre o tema Terceiro Setor no Âmbito do Fórum São Paulo: Século XXI, “O Terceiro Setor e os Desafios do Estado de São Paulo para o Século XXI”. O texto está recheado de informações preciosas que resgatam, historicamente, o surgimento das ONGs e do chamado terceiro setor, contextualizando sua origem, no mundo e no Brasil. As ONGs e o terceiro setor surgem e se consolidam no bojo dos processos sociais e econômicos que nos últimos 30 anos, têm transformado a face da maioria das sociedades ocidentais e de parcela importante das orientais. Entre eles encontram-se a globalização da economia mundial; a proeminência do desenvolvimento do setor de serviços, particularmente no segmento financeiro, com a conseqüente diminuição da importância do setor industrial na geração de riquezas; o desmanche do Estado fomentador de políticas reguladoras e compensatórias de cunho social oriundas do período de orientação keynesiana, em favor de um aparelho estatal mínimo, que, entretanto, atua fortemente na defesa dos interesses de mercado, mantendo-se “mínimo” apenas no que diz respeito à defesa dos interesses coletivos; a desregulamentação de direitos dos trabalhadores construídos durante os chamados “trinta gloriosos”; a adoção do modelo de desenvolvimento de inspiração neoliberal; o grande desenvolvimento tecnológico, sua aplicação nas bases produtivas e seus efeitos desastrosos sobre o nível de emprego etc. Essa reorientação econômica e política mundial tem feito aumentar a desigualdade, ampliando o fosso entre países ricos e pobres, norte e sul, centro e periferia, incluídos e excluídos bem como, internamente, nos países de capitalismo avançado.

É nesse contexto que surge, nos EUA, a teoria do terceiro setor, que “assume como axioma as leis do mercado, a incapacidade do Estado em atuar como regulador do pacto social e a necessidade de uma ação social eficaz, capaz de enfrentar os crescentes problemas sociais nos setores da sociedade mais penalizados por esse novo modelo de concentração acelerada do capital e da renda... vai transferir a responsabilidade pela garantia da coesão social para as empresas e as entidades sem fins lucrativos...”, a maioria das quais, entretanto, depende umbilicalmente de verbas públicas para colocar em prática suas ações. O autor discute longamente essa questão, enriquecendo-a com dados e contrapondo diferentes opiniões dos estudiosos do assunto. Mostra, entretanto, o terceiro setor como espaço que se encontra ainda indefinido, no qual se dá uma crescente disputa de significados, confrontam-se projetos pouco delineados de organização social no qual se agrupa uma grande variedade de instituições da sociedade civil.

No seguimento do artigo, passa a identificar e analisar detalhadamente exemplos de ações sociais geradas pelo terceiro setor no Brasil. Vai se referir à campanha contra a fome, promovida por Betinho e pelo Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas – Ibase –, a “Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria, pela Vida”, considerada como a ação cívica mais importante gerada no Brasil pelo terceiro setor; refere-se também aos Conselhos de Gestão e Cidadania, à Associação Viva o Centro, organizada por entidades e empresas sediadas ou vinculadas ao centro da cidade de São Paulo. Discute, ainda, a construção de parcerias entre entidades sem fins lucrativos e empresas: seus problemas e as relações do Estado com a sociedade civil no Brasil; faz ainda um elenco bastante informativo das iniciativas mais importantes. Em suma, trata-se de artigo de grande importância, não só para a identificação e a discussão das questões que estão implicadas na temática das

ONGs e do terceiro setor, mas também para o conhecimento das principais iniciativas que este tem engendrado no cenário brasileiro e paulista.

Paulo Eduardo Arantes, professor do Departamento de Filosofia da USP em “Esquerda e direita no espelho das ONGS”, começa ironizando um léxico “dos direitos da cidadania” que tem sido bastante utilizado atualmente por autoridades governamentais vinculadas à área social e por empresas. O autor o considera um sistema de simulacros, uma vez que enseja a mistura dos papéis e camufla os reais interesses dos segmentos sociais envolvidos, num jogo de “coisas trocadas”, para usar a expressão do autor. Exemplos do linguajar, oriundo, mormente, de ONGs, são as expressões “sociedade civil”, “espaços sociais”, “compromisso” e “envolvimento” entre os “atores”, conduzindo a uma “participação cidadã”. Da órbita empresarial, provêm “vivência empresarial”, “cumplicidade”, “envolvimento com o seu entorno”, “parceiros” e “interlocutores no mercado”, “empresa cidadã”. Esse léxico integra o corpo das políticas compensatórias recomendadas pelos patrocinadores da reestruturação econômica e social em curso, tendo o Banco Mundial à frente. Nesse arcabouço de mudanças, está incluída uma nova concepção do papel do Estado, com enxugamento de parcela específica de suas funções, principalmente aquela de executor das políticas sociais, engendradas sob a égide do keynesianismo. A concretização dessas políticas passa a ser delegada a “parceiros da sociedade civil”, entidades sem fins lucrativos, ONGs, contando com repasses de verbas públicas.

O autor descreve como vê e entende esse processo: “Ocorre que só um Estado gerencialmente reformado pode se tornar um eficiente parceiro – facilitador da acumulação privada... e assim sendo se envolverá prioritariamente na seleção e hierarquização dos agentes não governamentais que, por subcontratação política, adquirem concessões do poder estatal e se lançam na conquista do espaço público, desertado, por sua vez, por um Estado cuja

capacidade de regulação social parece ter enfim se esgotado, mas não o poder organizacional, ou, mais propriamente, o poder estratégico gerencial... de promover a concorrência entre os serviços públicos... descentralizados por contratos de gestão." (p. 8-9) Tais serviços, tornam-se mais preocupados com objetivos e resultados, e em obter recursos e não em despendê-los. Quanto aos usuários, serão tratados como clientes se forem solventes. Advoga-se o lugar de um Terceiro Setor gerencialmente enxuto. Um Estado parceiro-facilitador deve "estrategicamente" se retirar assim que as organizações não governamentais "demonstrarem" a superioridade de suas vantagens comparativas, uma vitória sem muito esforço, já que não havia mais em campo com quem competir, salvo a sucata preparada para tal efeito demonstrativo.

Quanto às empresas, o autor identifica presentemente a existência de "um surto esquizofrênico, pois agem, mas sobretudo falam, dando a entender que no fundo são organizações sociais sem fins lucrativos", sem, de fato, perderem a veia comercial que lhes é intrínseca. As empresas capitalizam o trabalho "voluntário" que induzem seus empregados a fazer junto às "comunidades", transformando-o em vantagem competitiva, mediante a agregação da imagem de "empresa cidadã" aos produtos e/ou serviços que colocam no mercado.

No texto, o autor resgata ainda as origens históricas e políticas das ONGs no Brasil – em seu início se constituíram num valioso canal alternativo político para as forças democráticas de esquerda em épocas de regime de exceção –, sua evolução e a transformação nos tempos atuais. Além disso, dedica-se a analisar o fenômeno da utilização distorcida das palavras que denomina, utilizando expressão de Vera da Silva Telles, "espantoso deslizamento semântico", contextualizando-o e denunciando sua intenção de colocar o mundo "de ponta-cabeça", de enevoar a consciência, de confundir. Esse léxico

cumprido, portanto, as funções da ideologia, procurando encobrir a desigualdade na distribuição da riqueza e do poder no interior da sociedade capitalista.

Francisco de Oliveira – professor do Departamento de Sociologia da USP e presidente do Núcleo de Estudos dos Direitos da Cidadania – escreveu "Brasil, da pobreza da inflação para a inflação da pobreza", artigo no qual analisa a perspectiva política assumida pelo atual governo no tocante ao combate à pobreza. Nas suas palavras, "a macropolítica de combate à pobreza, que pode ser creditada ao controle dos preços, vê-se contrastada pelo enorme desemprego que provoca. Além disso, a estabilidade dos preços, que foi seguida imediatamente por uma melhoria relativa dos salários... já desapareceu, mesmo no que diz respeito aos salários de trabalhadores e empregados do setor privado. Algumas estimativas chegaram a medir um ligeiro recuo da 'linha da pobreza' depois do Plano Real. Hoje, as mais recentes apontam para o estancamento da curva de crescimento dos salários e agora para uma nítida queda, outra vez com o 'avanço da linha de pobreza'". Dessa forma, alerta para o fato de que "não convém associar, ingenuamente, baixa inflação com positividade das políticas antipobreza, quer pelo lado da preservação do poder de compra dos salários, quer pelo lado do aumento da eficácia das políticas sociais". As baixas taxas de inflação registradas desde 1994, com o Plano Real, por exemplo, estancaram a sangria do poder aquisitivo dos salários, mas não ensinaram uma política redistributiva no país.

Apesar da convicção do bloco do poder, de que a melhor maneira de redistribuir renda e acabar com a pobreza é por intermédio do mercado, idealizou-se um atendimento temporário, para certas parcelas da população, por mecanismos extra-mercado, como é o caso do programa Comunidade Solidária. O autor se mostra bastante crítico em relação ao alcance desse programa e aos resultados obtidos, par-

ticularmente quando se observa a situação em que se encontra o chamado atendimento da área social – e, dentro desta, o chamado combate à pobreza. A saúde dos brasileiros, por exemplo, regrediu; muitas doenças endêmicas, antes razoavelmente controladas, voltaram a eclodir em razão dos cortes nos gastos e nos investimentos programados. Discute ainda certo segmento das ONGs e sua inserção no marco de uma “filantropização da pobreza”, que estaria sendo levada a cabo por grupos, associações de empresários e várias fundações empresariais na tentativa de privatizar e filantropizar o que antes era objeto de políticas públicas realizadas pelo Estado. “Privatizam e filantropizam porque tais ações – que não se pode chamar de políticas – exatamente negam a pólis, negam a universalidade, posto que se dirigem a grupos especiais e, privatizam o público, posto que se realizam, sempre a expensas do imposto de renda, do qual são abatidos os gastos ‘filantrópicos’”. Considera também que, devido à pequena possibilidade de as esferas governamentais assumirem proximamente, outra vez para si, a tarefa de desenvolver uma política social e programas destinados ao combate à pobreza, esse espaço continuará aberto ao trabalho político e social das ONGs ainda por um bom tempo.

Finalmente, em “Levantamentos de fundos no Brasil: principais implicações para as organizações da sociedade civil e ONGs internacionais”, Michael Bailey – representante da Oxfam no Brasil entre 1992 e 1998 – enfoca as oportunidades de crescimento e diversificação de recursos para as organizações da sociedade civil – OSCs – não lucrativas, tecendo considerações sobre os desafios e os riscos daí decorrentes. O autor pondera que diante da diminuição dos recursos internacionais, a partir da metade da década de 90, desenhou-se um cenário preocupante para a sobrevivência das OSCs brasileiras. Entretanto, nos últimos anos, proliferaram iniciativas para arrecadação de fundos, como, por exemplo, a arrecadação de fundos de simpatizantes e do público em geral mediante técni-

cas de *marketing* sofisticadas, o crescimento da filantropia empresarial, o desenvolvimento de atividades comerciais, o maior acesso a recursos governamentais, o financiamento proveniente de organizações de cooperação internacional. O artigo analisará cada uma dessas alternativas de *fundraising*, discutindo suas possibilidades e apontando exemplos de sua utilização bem-sucedida no Brasil.

A seguir, destaca a importância dada pelos financiadores a algumas condições internas que têm se mostrado decisivas na escolha das OSCs, às quais doarão seus fundos: ter identidade e papéis claramente definidos; fomentar o desenvolvimento organizacional, quer dizer, uma OSC deve demonstrar que é efetiva e eficiente no uso do tempo e do dinheiro dos seus membros, do público ou das instituições e deve melhorar a qualidade dos serviços prestados, estimular a qualificação dos membros; demonstrar a transparência na demonstração contábil das suas atividades; desenvolver uma política de comunicação e *marketing* efetiva, pois suas atividades precisam ser conhecidas para poder ser financiadas.

Naturalmente, o *fundraising* não é uma atividade isenta de riscos para as OSCs. E este gira, segundo o autor, basicamente, em torno das conseqüências dos compromissos assumidos com as entidades financiadoras, o que poderá levar à perda da identidade das OSCs, perante um financiador de peso, assumindo as proposições deste e esquecendo-se das suas, ou à perda da independência política, quando o financiador é o governo ou a iniciativa privada, ou, ainda, à perda de algumas de suas características mais valorizadas, como a flexibilidade e a inovação, na medida em que implementam as mudanças organizacionais e culturais internas atualmente requeridas para o sucesso do *fundraising*.

Em suma, a coletânea traz textos elucidativos, escritos partindo perspectivas diversas. Cumpre o propósito de contribuir para a sistematização de conhecimento sobre a temática das ONGs e do terceiro setor e o faz de maneira

qualificada. De um lado, traz ao leitor informações detalhadas que permitem resgatar a origem histórica dessas organizações no Brasil, identificar as ONGs brasileiras e paulistas que têm se evidenciado em razão de suas propostas e/ou da efetividade de suas ações, bem como as mais importantes experiências nacionais, no tocante a parcerias voltadas para o desenvolvimento de projetos na área social. Por outro lado, apresenta reflexões e análises teóricas a respeito do papel que essas organizações vêm assumindo nas nossas sociedades, partindo do ponto de vista crítico. Em três dos quatro artigos, os autores contribuem para o esclarecimento e para o entendimento da temática, fornecendo ao leitor informações que contextualizam os cenários econômico, político e social – mundial e nacional – em que se dá o surgimento e a consolidação das ONGs e do conceito de terceiro setor. Assim procedendo, contribuem para dissipar a confusão que um certo discurso ideológico tem procurado instaurar a respeito do papel social e político dessas organizações na sociedade atual, discurso esse dedicado a encobrir a desigualdade na distribuição da riqueza e do poder no interior da sociedade capitalista.

Maria Rosa Lombardi

Faculdade de Educação da Unicamp
Fundação Carlos Chagas

TERCEIRO SETOR: UM ESTUDO COMPARADO ENTRE BRASIL E ESTADOS UNIDOS

Simone de Castro Tavares Coelho

São Paulo: Senac, 2000, 223p.

Já se tornou quase um lugar-comum nas ciências sociais a constatação de que as últimas décadas do século XX conheceram a entrada na cena política de novos atores sociais, agrupados considerando-se demandas e valores também inovadores em referência aos padrões de representação política vigentes na primeira metade do século. Esses novos sujeitos coletivos,

difíceis de ser equacionados pelas teorias críticas de base classista, por serem refratários às conceituações tradicionais, mobilizaram um significativo esforço teórico da sociologia contemporânea para identificá-los e para dar conta de seu dinamismo. Conceitos como “movimentos sociais” e “organizações não governamentais”, entre outros, foram elaborados para caracterizar esses agentes e instituições da vida social, os quais se referem a um âmbito de atuação pública não pertencente ao Estado nem ao mercado. Todavia, muito resta a esclarecer nesse campo.

Na verdade, no caso brasileiro, pode-se avaliar que a discussão voltada à temática centrou-se mais nos efeitos políticos do surgimento dos novos atores, do que em sua caracterização empírica. Poucos estudos sistemáticos voltaram-se para o deslindamento do perfil desse universo inovador de atuação política no país, sua composição social, suas práticas e discursos, seu financiamento, suas relações com o Estado e com os agentes do interesse privado. Por isso, a publicação, pela Editora do Senac do trabalho de Simone de Castro Tavares Coelho é extremamente oportuna. Originário tese de doutorado da autora na Universidade de São Paulo, o texto apresenta uma densa revisão bibliográfica sobre o tema e os resultados de uma pesquisa realizada em São Paulo e em Pittsburgh, abordando entidades civis que atuam na área de educação infantil.

Um ponto alto do livro está na busca de um esclarecimento conceitual construído pela adição cumulativa de características que identificam o terceiro setor: “conjunto de organizações sociais sem fins lucrativos”, que realiza “atividades não coercitivas”, buscando atender “necessidades coletivas e públicas”, enfim “organizações privadas, sem fins lucrativos, e que visam à produção de um bem coletivo”. Tal definição circunscreve o âmbito empírico do conceito, diferenciando-o dos “movimentos sociais” (pela perenidade institucional de seus membros), e sobrepondo-se