

**Associativismo civil e Estado: Um estudo sobre organizações não-governamentais (ONGs) e sua dependência de recursos públicos<sup>1</sup>**

Rodrigo Rossi Horochovski<sup>2</sup>

**1. Introdução**

A inspiração para este trabalho nasceu de uma constatação feita por seu autor quando este finalizava sua dissertação de mestrado: a organização objeto de estudo, em que pese apresentar-se como não governamental e, em seus discursos, ressaltar o caráter não estatal de sua atuação, era e é dependente, de modo praticamente integral, de recursos direta ou indiretamente provenientes de fontes estatais (HOROCHOVSKI, 2000).

O artigo traz os resultados de análise sobre a relação entre ONGs e Estado Brasileiro — por meio de quaisquer de seus órgãos e entes federativos — no tocante a recursos financeiros que ele repassa àquelas organizações. Almeja-se verificar o grau de dependência de um conjunto de entidades que compõem o universo de organizações filiadas à Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais — ABONG. Tal verificação é realizada após breve esboço do marco teórico sobre a consolidação do associativismo civil no Brasil nas últimas décadas.

Na fase em que se encontra, a pesquisa apresenta características marcadamente quantitativas e, com efeito, o presente relatório não tem pretensão conclusiva. Entretanto, o artigo é finalizado com o levantamento de questões acerca de como as relações das ONGs com o Estado, em especial no que se refere ao aporte financeiro

---

<sup>1</sup> Texto apresentado originalmente no XI Congresso Brasileiro de Sociologia, realizado em Campinas (SP), entre os dias 1 e 5 de setembro de 2003. A presente versão contém algumas modificações em relação ao original.

<sup>2</sup> Doutorando em sociologia política – UFSC, E-mail: [rorossi@uol.com.br](mailto:rorossi@uol.com.br)

dado por este, podem afetar a atuação de ambas as esferas da vida social — a estatal e a sociedade civil — que compõem o espaço público da sociedade contemporânea.

## **2. Marco Teórico**

As organizações objeto desta investigação caracterizam-se pelo propósito de enfrentar demandas tradicionalmente atendidas pelo *Estado* em áreas como educação, saúde, geração de renda, promoção de minorias, meio ambiente, entre outras, a partir de lógicas do Mercado, o que se pode resumir na idéia de “privado com funções públicas” (FERNANDES, 1994). Esta seção, cujo propósito é trazer à tona uma discussão teórica das categorias da pesquisa, inicia-se com a exposição do contexto e das razões de constituição das organizações objeto deste projeto.

### **2.1 As transformações do Estado e o fortalecimento da esfera pública e da sociedade civil**

O crescimento do associativismo civil no Brasil está ligado à redemocratização do País e à crise do Estado Desenvolvimentista que se constitui no após-guerra. Destarte, inicialmente, faz-se necessário compreender as transformações por que passam o Estado e a esfera pública a partir da segunda metade do Século XX, tanto em países centrais quanto periféricos.

Após a II Guerra Mundial, os Estados capitalistas, no enfrentamento ao socialismo real, adotam políticas públicas keynesianas, como planejamento econômico e promoção de desenvolvimento, pleno emprego, distribuição de renda e atendimento de demandas sociais. Gerações crescidas no *Welfare State* testemunharam ciclos virtuosos de avanço em seus indicadores de consumo e qualidade de vida (HOBBSAWM,1995). Tratava-se de Estado capitalista que, contudo, promoveu uma lógica incluyente para mitigar a anomia do liberalismo econômico exacerbado; Estado reformista (ao modificar o capitalismo sem, contudo, superá-lo), visou a preservação do interesse público (SANTOS, 1999).

O Estado do Bem-Estar Social dá sinais de esgotamento na década de 1970, com dois choques do petróleo e a crise da balança de pagamentos, que o debilita diante de déficits crescentes, além da Revolução Conservadora, que leva ao poder uma direita fundada nos valores do mercado e na crítica radical da suposta ineficiência do Estado. Ápice do processo, o Consenso de Washington repõe a estratégia de acumulação dos

primórdios do capitalismo e a exclusão social na ordem do dia. O papel do Estado, agora neoliberal, passa a ser legitimar as exigências do capitalismo global no espaço nacional (SANTOS, 1999).

Atualmente, vivenciam-se trajetórias de transição (OFFE, 1999). A primeira delas é a gradativa democratização do espaço global, com a difusão do modelo liberal, que propicia a *accountability* dos atos das elites e traz expectativas de progresso social em face da necessidade de atender maiorias de eleitores não privilegiadas: "sujeitos" transformam-se em "cidadãos". Outra trajetória é a globalização, caracterizada pelo enfraquecimento do Estado-nação, que perde a proteção de fronteiras não mais reconhecidas pelo mercado. Relações sociais desencaixam-se de seus contextos específicos. Tempo e espaço são separados e ganham maior autonomia em relação às contingências naturais (GIDDENS, 1991). Quer-se impor um modelo comum civilizatório, planetário, cuja infra-estrutura é constituída pela automação e pelas novas tecnologias informacionais que permitem os processos integrados em rede (ORTIZ, 1994; CASTELLS, 1999).

A contemporaneidade tem, ao mesmo tempo, uma face distinta: a fragmentação das identidades e dos discursos diante da desconstrução do sujeito moderno, do indivíduo centrado, racional, que se forjou no Iluminismo. Entram em crise os processos de legitimação tradicionais (HABERMAS, 1993; LYOTARD, 1998). Com a pós-modernidade, constitui-se um sujeito de múltiplas identidades, por vezes antitéticas, em torno de classe, gênero, etnias, entre outros, devido à aceleração do ritmo da vida, das incertezas e das mudanças sociais.

A globalização tem papel essencial no processo em questão, pois fortalece resistências locais, promove a emergência de identidades híbridas e faz ressurgirem particularismos, principalmente étnicos, feitos de símbolos tradicionais e religiosos (FOUCAULT, 1995, CANCLINI, 1998; HALL, 2000). Isto ocorre porque a globalização gera poucos beneficiários e muitos excluídos. Os resultados são destruição ambiental, terrorismo, incremento de um poder bélico capaz de destruir a tudo e a todos, acompanhados de tentativas de apagar as circunstâncias históricas que geraram a situação (SEVCENKO, 2001).

A partir da análise do cenário descrito acima, nasce, no seio das ciências sociais, pensamento apologista de uma nova configuração do Estado, que preconiza uma reforma da política em direção a um regime de respeito às minorias, combinando o sistema representativo com o participativo, de co-governo, diante da inoperância das utopias que pregavam ou o fim do mercado ou o fim do Estado. Nesta abordagem, uma nova utopia comportaria o controle social do Estado e um mercado socialmente orientado.

Na linha do realismo utópico contra a barbárie dos já citados GIDDENS (1991), SANTOS (1999) e OFFE (1999), FRANCO (1999) vê a nova utopia caracterizada por três processos: a radicalização da democracia, a universalização da cidadania e a conquista da sustentabilidade. A contemporaneidade demanda, portanto, padrões democráticos distintos dos propalados pelas teorias elitistas, que praticamente reduzem o processo às disputas eleitorais pautadas na competição mercadológica (AVRITZER, 1996; COSTA, 1997; RODRIGUES, 1999).

Crescem as pressões pela participação da sociedade civil na regulação da vida coletiva. Emerge um espaço plural onde os direitos de participação e comunicação política são enfatizados, sede de relações entre atores com identidades, valores, representações e interesses divergentes e conflitantes. A esfera pública caracteriza-se pelo pluralismo, a autonomia, a solidariedade. Seu fortalecimento implica, portanto, a ampliação do domínio público, ou seja da participação da sociedade civil, produtora da esfera pública como espaço de comunicação interpessoal onde se relativiza a ação manipuladora da mídia e de outros poderes (HABERMAS, 1986; COSTA, 1997; LUCHMANN, 2002).

No seio de uma sociedade multifacetada, "situa-se o campo da interação social organizado em torno da idéia de consenso normativo gerado a partir das estruturas da ação comunicativa." (AVRITZER, 1996, p. 17) Neste quadro, democracia significa interação, a precedência do mundo da vida sobre subsistemas regidos por meios de controle, seja o mercado, seja o Estado, ressaltados, respectivamente, nos pensamentos marxiano e weberiano. A visão habermasiana contraria o elitismo democrático, que nega a participação, em favor de uma cultura política democrática, processo ligado à formação de associações e à reprodução da solidariedade social, promotoras do bem comum e dependentes das redes de participação e comunicação da sociedade.

Uma democracia participativa constitui-se como uma nova articulação entre o Estado e a sociedade. Ampliam-se a participação igualitária e as responsabilidades compartilhadas e institucionalizam-se esferas públicas com efetivo poder de decisão. No Brasil, as organizações e movimentos sociais são os responsáveis principais por este processo, mormente nas bases da sociedade. Há visível correlação entre democratização e fortalecimento da sociedade civil e da esfera pública não estatal, traduzida na consolidação de uma extensa rede de organizações ligadas a movimentos sociais (AVRITZER, 1996) em face da acumulação de capital social (PUTNAM, LEONARDI e NANNETTI, 1996).

A teoria indica as mudanças em discussão e, a partir dos anos 80, passa a enfatizar as categorias movimentos sociais e sujeito popular ou ator social, preferindo-as à classe social. Emergem novos movimentos sociais (NMS), mais autônomos e variados e, nos anos 90, percebe-se uma realidade multifacetada e complexa, com articulações de ações locais (*grassroots*) por meio de redes de movimentos (*networks*) que atingem o nível global, possibilitada, entre outros fatores, pelo desenvolvimento de novas tecnologias informacionais (SCHERER-WARREN, 1996).

O processo não se dá sem problemas, posto que sua ampliação depende da tendência político-partidária no poder e de mudanças de políticas econômicas e sociais em âmbito nacional. Além disso, há riscos de manipulação, cooptação e controle político, pois "em se tratando da realidade brasileira, as dificuldades ou limites para a implementação de experiências participativas são gritantes, haja vista a combinação de elementos perversos e constrangedores como: as desigualdades sociais, as culturas autoritárias, clientelistas e patrimonialistas, além da complexidade dos aparatos institucionais." (LUCHMANN, 2002, p. 64)

## **2.2 Um campo<sup>3</sup> complexo**

A constituição e o crescimento do campo das organizações não-governamentais é sinal inequívoco de que o Brasil testemunhou, com sua redemocratização, o fortalecimento da esfera pública e da sociedade civil, em que pesem as dificuldades citadas por

---

<sup>3</sup> A definição da categoria campo para este trabalho é a proposta por BOURDIEU (1982; 1983), como o espaço estruturado de lutas por posições de poder. Assim, cada campo (artístico, científico e outros) apresenta disputa por capitais simbólicos cuja conquista legítima o conquistador.

LUCHMANN (2002), cujas conseqüências são discutidas no fim desta seção. As controvérsias no debate sobre as organizações não-governamentais começam em sua própria denominação dada a polissemia resultante de uma terminologia que se define pela negação (LANDIM, 1993a).

O termo ONG<sup>4</sup> aparece, inicialmente, em documentos da ONU, sendo que a Ata de Constituição desta instituição já menciona Organizações Não-Governamentais com as quais o Conselho Econômico e Social da ONU poderia estabelecer consultorias (LANDIM, 1993a). O campo das ONGs inova em relação às lógicas associativas do passado, vinculadas a grandes instituições e estruturas rígidas e burocráticas, como sindicatos e partidos. Diferentemente das organizações que visam o poder do Estado, as ONGs comportam interesses difusos e não possuem caráter representativo, trazendo, para o campo do trabalho social, aspectos do que se costuma denominar “livre iniciativa” (FERNANDES, 1994, 2000).

A emergência de uma esfera pública não-estatal de exercício da cidadania coincide com uma mudança nas tradicionais lutas pela igualdade de direitos. Sem deixar de existir, essas passam a reconhecer a diversidade das demandas de grupos diferentes, na esteira da debatida multiplicação das identidades na pós-modernidade. Deste modo, mediante ações tópicas e dispersas, mulheres, homossexuais, negros, índios, entre outros, afirmam sua identidade em meio à estratégia geral de luta política.

No Brasil, o termo ONG emerge na década de 1980 “para identificar um conjunto de entidades que veio se formando a partir dos anos 70, misturando cristianismo e marxismo, militância e profissionalismo, dentro de um quadro de crescente cooperação internacional não governamental.” (LANDIM, 1993b, p. 33)<sup>5</sup> O campo amplia-se durante a redemocratização. Suas origens são, contudo, anteriores,

---

<sup>4</sup> Aqui, para a categoria *ONG*, adota-se o conceito da Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais, como organizações cujo perfil político caracteriza-se por: “tradição de resistência ao autoritarismo; consolidação de novos sujeitos políticos e movimentos sociais; busca de alternativas de desenvolvimento ambientalmente sustentáveis e socialmente justas; compromisso de luta contra a exclusão, a miséria e as desigualdades sociais; promoção de direitos, construção da cidadania e da defesa na ética na política para consolidação da democracia.” (ABONG, 2002, p. 7)

<sup>5</sup> O uso do termo se consolida no início da década de 1990. Em 10 de agosto de 1991 é fundada a ABONG e, em junho do ano seguinte, a sigla ONG passa a fazer parte do cotidiano da sociedade brasileira com a realização, no Rio de Janeiro, da Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente, a Eco 92. Embora fosse um evento diplomático oficial, realizou-se, como parte de sua programação paralela, o Fórum Global, com a participação de ONGs de todas as partes do planeta.

situando-se nos movimentos de educação popular, inspirados nos métodos de alfabetização de Paulo Freire, com grande participação católica, e dos movimentos culturais liderados por entidades estudantis anteriores a 1964.

Inspirados na Teologia da Libertação, os protagonistas do processo mantinham-se em certo grau de invisibilidade (em face da repressão praticada pelo governo de então)<sup>6</sup> e viam suas iniciativas como instrumentos transitórios e acessórios aos movimentos de transformação estrutural. Foi uma inovação da esquerda brasileira, atuando localmente, já que as organizações tradicionais mais visíveis — partido e sindicato — se haviam esboroadado. Na busca por invisibilidade social e pela constituição de instrumentos transitórios de uma luta maior, as organizações não-governamentais em gestação agiam a partir da concepção de que deveriam existir não para si, mas para os outros (LANDIM, 1993a; OLIVEIRA, 2000).

As ONGs da década de 1970 eram, então, espaços mais ou menos informais, flexíveis, em que a reunião envolvendo poucas pessoas era a principal forma de mobilização em detrimento de uma organização de massas. Era uma ação estratégica haja vista a repressão política e a conseqüente fragilização da sociedade civil. As ONGs, até meados dos anos 80, não nasciam prontas e acabadas, sendo mais frutos do processo político de mobilização comunitária e, como se estava em uma época de transição à democracia, emergiam como espaços de luta em torno de questões do cotidiano, contra o autoritarismo, a carestia e de novos movimentos sociais, como o feminismo e outros (SCHERER-WARREN, 1996; 1998).

Nos anos 80, as organizações da sociedade civil reorientam-se em direção a redes mais amplas de pressão e resistência (*networks*). Naquele momento, as ONGs buscam novas articulações e atuação em redes estabelecidas na procura por novas formas de viver, aparecendo como mediadoras neste processo (SCHERER-WARREN, 1996). Com a institucionalidade democrática, o campo das ONGs consolida-se e, nos anos 90, é fortalecido pela discutida crise do *Welfare State*, além das crises do meio ambiente e do socialismo real.

---

<sup>6</sup> Destaque-se que, neste período de repressão política, organizações ligadas a religiões, por serem menos visadas, serviam de guarda-chuva para líderes de movimentos sociais considerados subversivos (SCHERER-WARREN, 1998).

A descentralização de atividades e o abandono de atribuições passam a ser política estatal, com aval de instituições de peso, como o Banco Mundial, através de seus projetos de apoio à auto-ajuda e ao desenvolvimento participativo (SALAMON, 1998; FISCHER e FALCONER, 1998). As ONGs adotam, então, o modelo de "projeto", pleiteando recursos públicos e privados que possibilitem a prestação de serviços a seu público-alvo. O Estado passa a enxergar as ONGs como parceiras no atendimento de carências que não pode suprir sozinho em sua busca por equilíbrio fiscal e diminuição de gastos. Neste contexto, as ONGs legitimam-se. Vencer neste campo passa a ser uma marca distintiva, um capital social importante na sociedade e para a captação de recursos.

O campo também apresenta problemas: clientelismo na disputa por recursos públicos cuja decisão sobre seu uso é política; exagerada taxa de fundação das organizações; recusa em submeter-se a avaliações de desempenho com indicadores e critérios rígidos no tocante à contrapartida financeira, registros contábeis, redução do período de investimentos e retorno quantificável na aplicação dos recursos e a transformação efetivas da comunidades, de modo a eliminar a necessidade de práticas assistencialistas (FISCHER e FALCONER, 1998).

As ONG cercam-se de mitos, como o da virtude pura, que as leva a acreditar-se imunes às limitações de qualquer organização burocrática: rotinização, disfunções, autoritarismo, etc. (SALAMON, 1998) Há, também, o mito neoliberal do voluntarismo, que entende a relação entre ONGs e Estado como uma dicotomia em que o crescimento deste leva à atrofia daquelas (LANDIM, 1993b). Com efeito, as ONGs podem agir como mantenedoras do sistema vigente, eludindo o enfrentamento dos problemas estruturais da sociedade e liberando o Estado da promoção de políticas sociais. Para que não caiam nesta armadilha, preconiza-se outra função às ONGs pela qual não devem substituir o Estado, mas garantir sua democratização (BAYMA et. al., 1998).

As ONGs buscam, ainda, distinguir-se de outras organizações (LANDIM, 1993b). A busca tem malogrado, pois o campo com suas fronteiras fluidas é invadido por novos atores à medida que se transformam suas fontes de legitimidade. Estas transpõem as fronteiras dos movimentos sociais e penetram instituições poderosas como o Estado, a Mídia e o Mercado. Assim, num primeiro momento, poder-se-ia distinguir as ONGs por

algumas de suas propriedades comuns: oposição governamental e afinidades com a esquerda política. Tal não pode mais ser dito. O campo mantém uma relação ambígua, ora de autonomia, ora de dependência, em relação ao mercado e ao Estado. Concorre-se pela legitimidade de uma nomeação, em que "organizações as mais diversas [...] manipulam freqüentemente sua identidade de serem ou não 'ONG', jogando em diferentes contextos com diferentes imagens e critérios de legitimidade." (LANDIM, 1993a, p.19)

Se o Estado e o Mercado reconhecem o campo, este é subvertido pelos recém-chegados. Formam-se novas instâncias de legitimação, aparecendo o problema de definir quem entra e quem não entra. Há uma apreensão do termo ONG por outros interesses à medida que sua cotação sobe no mercado simbólico do universo "sem fins lucrativos". As ONGs acumularam capital social e provocaram uma re-batismo de antigas e novas organizações que historicamente compuseram o chamado assistencialismo. Uma disputa no campo se constitui, com a busca, pelas organizações oriundas dos movimentos sociais de base, de uma auto-imagem que as difira das organizações civis que não nasceram ONG, mas que se apresentam como tal. Pesquisa anterior revelou como uma instituição milenar, a Igreja Católica, altamente hierarquizada, passou a denominar de ONG seus organismos de ação social (HOROCHOVSKI, 2000).

Constitui-se um discurso do terceiro setor, cujos emissores são atores sociais tradicionalmente distantes da base. Empresas privadas, algumas transnacionais, utilizam largamente os vocábulos "ONG" e "cidadania" em suas iniciativas assistenciais e projetos de "responsabilidade social". Medra uma ideologia distinta à daqueles que pensaram uma esfera pública fundada na participação ampliada das bases da sociedade civil. Como resultado, a relação entre ONGs, Estado e mercado pode não ser de parceria, mas de "captura", pela qual as organizações estabelecem uma relação de submissão, de "terceirização" de políticas públicas e imposição da vontade estatal sobre os movimentos sociais. Por outro lado, o campo é invadido por organizações que são pouco mais que braços de empresas capitalistas. Corre-se o risco de o campo constituir-se não como esfera autônoma, mas como paliativo aos problemas do capitalismo contemporâneo (KURZ, 1997, TEODÓSIO, 2002).

### **3. Apresentação e análise de dados**

Em linhas gerais, a pesquisa ora relatada é um estudo exploratório, preparativo para a investigação que seu autor realiza em curso de doutoramento. Assim, utilizou-se, como metodologia, a análise documental de fontes secundárias cujo objetivo era o de analisar a relação entre ONGs e órgãos do estado em todos os níveis — federal, estadual, municipal e do Distrito Federal —, especificamente no tocante ao apoio financeiro destas àquelas organizações. Trata-se, enfim, de recolher informações que, nos desdobramentos futuros da investigação, permitam verificar, com razoável grau de precisão, até que ponto se pode falar numa relação de subordinação do Associativismo ao Estado.

Utilizaram-se fontes de duas espécies: documentos de órgãos públicos e publicação editada pela ABONG que traz um amplo levantamento sobre as ONGs filiadas à entidade (ABONG, 2002). Aqui reside uma limitação desta pesquisa. Como visto na seção anterior, as organizações objetos deste estudo são de difícil classificação à medida que se definem pela negação e pela falta de fronteiras precisas para o campo. A escolha das organizações filiadas à ABONG como objeto obedece à definição de ONG que permeia a investigação e, se não expressa a totalidade do campo, ao menos dele oferece um panorama suficientemente expressivo das características e do funcionamento de ONGs típico-ideais.

Ressalte-se que a escolha em apreço, confessadamente arbitrária, retira o caráter probabilístico da amostra utilizada, posto não se poder afirmar categoricamente seu nível de representatividade no universo das ONGs brasileiras. É imperativo também que sejam mencionadas as dificuldades encontradas pelo pesquisador na busca de uma fonte integrada e confiável de dados, pois a amplitude de propósito das organizações arroladas dificulta a confiança nos dados nelas aduzidos.

A ABONG reúne 248 associadas, presentes nos mais diversos segmentos de atuação da sociedade civil organizada e em todas as regiões do Brasil. Do total de entidades filiadas, 196 responderam à pesquisa ora consultada (ABONG, 2002), amostra bastante representativa do universo específico das organizações em apreço. Perguntaram-se os valores dos orçamentos das entidades e as fontes de recursos para sua composição, relativas ao ano 2000. Quanto a estas, havia, entre as opções de resposta, órgãos

governamentais federais, estaduais e municipais. As inferências ora levadas a efeito recaem sobre as respostas que apresentavam tais fontes. Entre as informantes, sete não declararam quaisquer fontes de recursos e tiveram, portanto, de ser desconsideradas na análise.

Verificou-se, primeiramente, que 126 ONGs das 189 entidades com fontes de financiamento identificáveis declararam ter recebido apoio financeiro de origem governamental, ou seja, duas em cada três ONGs envolvidas. Em 26 respostas, as organizações não precisaram as porcentagens recebidos de cada tipo de organismo estatal. Num segundo momento, procedeu-se a divisão dessas organizações em quatro diferentes estratos de acordo com a participação percentual de recursos governamentais em seu orçamento.

A cada estrato correspondeu uma categoria definida em função da participação de recursos governamentais na composição orçamentária das ONGs e a conseqüente dependência de tais recursos: menos de 25% (fraca dependência); de 25% a menos de 50% (média dependência); de 50% a menos de 75% (alta dependência); e 75% ou mais (altíssima dependência). Finalmente, as organizações foram separadas por grau de dependência e alvo principal de sua ação, com o fito de se apreciar as ações preferencialmente financiadas por agentes estatais.

Passa-se, então, à discussão das inferências resultantes do processo de análise acima descrito. Entre 100 ONGs das quais se pôde precisar o percentual das fontes de financiamento, 46 ONGs possuíam fraca dependência do Estado. Em 28, este grau de dependência era médio. As entidades com alta e as com altíssima dependência do Estado eram em igual número: 13. (Tabela 1)

**Tabela 1 – Dependência de recursos financeiros estatais – ONG Filiadas à ABONG/2000**

GRAU DE DEPENDÊNCIA	FREQÜÊNCIA	%
Fraca	46	36,51
Média	28	22,22
Forte	13	10,32

Fortíssima	13	10,32
Sem indicação	26	20,63
<b>Total</b>	<b>126</b>	<b>100,00</b>

Fonte: ABONG, 2002

**Quadro 1 – Alvo principal e dependência de recursos financeiros estatais – ONGs filiadas à ABONG/2000**

ALVO PRINCIPAL	GRAU DE DEPENDÊNCIA			
	FRACA	MÉDIO	FORTE	FORTÍSSIMO
Crianças e Adolescentes	6	4	3	2
Povos indígenas e meio ambiente	2	3	1	-
Questões femininas e de gênero	3	5	3	1
Organizações e movimentos sociais	11	3	2	3
Saúde	3	3	-	4
Justiça e Direitos Humanos	2	-	1	1
Combate à fome e à miséria	1	-	-	1
Voluntariado	-	-	-	1
Economia, trabalho e geração de renda	6	5	1	-
Educação e cultura	6	3	1	-
Democratização da Informática	-	1	-	-
Racismo	3	1	-	-
Pessoas com deficiência	1	-	-	-
Defesa do consumidor	1	-	-	-
Rádios Comunitárias	1	-	-	-

Fonte: ABONG, 2002

Quando se analisam os alvos principais de atuação das ONGs que receberam recursos públicos (Quadro 1), contatam-se dados reveladores. Entre as organizações com fortíssima dependência de recursos públicos, estão principalmente aquelas voltadas à saúde (principalmente DST/AIDS). A seguir, encontram-se entidades relacionadas a organizações e movimentos sociais, rurais e urbanos. Crianças e adolescentes (principalmente sob um enfoque cultural e educacional) são o alvo principal das organizações que vêm em seqüência e, com menor número de representantes, aparecem organizações focadas em questões femininas e de gênero; justiça e direitos humanos; combate à fome e à miséria; e voluntariado.

O quadro se modifica ligeiramente ante as ONGs com forte dependência financeira do Estado. Entre essas, as mais recorrentes são as direcionadas a questões femininas e de gênero. Em seguida, estão as organizações que atuam junto a crianças e adolescentes e em organizações e movimentos sociais, rurais e urbanos. As menos freqüentes do estrato são as de: defesa de povos indígenas e ambientalistas; justiça e direitos humanos; economia, trabalho e geração de renda; e educação e cultura.

No próximo estrato, que reúne organizações com média dependência financeira do Estado, entidades voltadas a questões femininas e de gênero, além das atuantes em economia, trabalho e geração de renda, são as mais freqüentes. Segue-se o conjunto formado por organizações de atendimento, principalmente, a: crianças e adolescentes; organizações e movimentos sociais, rurais e urbanos; saúde e educação e cultura. A defesa de povos indígenas e ambientalistas são alvos principais das organizações que vêm a seguir e com menos ocorrências estão as organizações voltadas ao combate ao racismo e à democratização da informática.

Entidades voltadas a organizações e movimentos sociais, rurais e urbanos, são as mais freqüentes entre as de fraca dependência financeira do Estado. Em seguida, aparecem organizações atuantes junto a: economia, trabalho e geração de renda; educação e cultura; e, crianças e adolescentes. Questões femininas e de gênero; combate ao racismo e saúde (em específico, DST/AIDS) vêm na seqüência. Fecham o estrato, organizações voltadas à justiça e direitos humanos, seguidas das menos recorrentes entidades voltadas ao combate a fome e à miséria, atendimento de deficientes, defesa do consumidor e de Rádios Comunitárias.

#### **4. Considerações finais**

Uma análise do quadro acima descrito permite a verificação de que, ao menos para a amostra investigada de ONGs, há alvos preferenciais de destino de recursos públicos, com destaque para a área de saúde em que as ONGs mais freqüentes são as com fortíssima dependência financeira do Estado. Outros conjuntos razoavelmente aquinhoados neste sentido são formados por ONGs voltadas a crianças e adolescentes e a questões femininas e de gênero, os quais estão distribuídos com equilíbrio entre os estratos de dependência de financiamento público.

Essas constatações corroboram as considerações entabuladas na fundamentação teórica deste artigo. Lá, enfatiza-se o papel de complementação (às vezes substituição) dos governos no enfrentamento de demandas sociais, dificultado em face da crise de financiamento vivida pelos agentes estatais, mormente a partir da década de 1980.

Em que pese terem representantes entre as organizações de fortíssima e forte dependência o Estado, as entidades voltadas a organizações e movimentos sociais, rurais e urbanos, consideradas no conjunto, possuem fraca dependência de capitais nacionais de origem governamental. Uma análise da composição orçamentária dessas entidades sugere uma dependência maior de agências internacionais de cooperação e, por outro lado, um menor interesse estatal no auxílio de sua manutenção. Pode-se especular que isso se deve à escassez na produção de efeitos materiais imediatos resultantes da atuação das ONGs.

Surpreendeu ao pesquisador a baixa ocorrência de organizações de defesa de povos indígenas e ambientalistas tanto entre as que recebem recursos públicos quanto entre as com forte dependência destes. Ressalte-se, ainda, a ausência de entidades deste tipo entre as efetivamente sustentadas pelo Estado (fortíssima dependência).

Uma análise sobre dados produzidos por importante agente público na área (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, 2002) revela que as ONGs atuantes na área ambiental continuam a ser parceiras importantes do Estado brasileiro, recebendo vultosos recursos e participando de variegados projetos de intervenção para preservação ambiental. Contudo, o comportamento verificado entre as filiadas a ABONG pode sugerir que a ascensão do movimento ambientalista teria chegado a um

ponto de inflexão, sendo mais bem-sucedidas, na busca por recursos públicos, organizações que tipicamente atuam em outras frentes.

As considerações acima permitem ainda outras constatações importantes para o debate das relações entre o associativismo civil e o Estado no Brasil. A primeira é a de que mais da metade das ONGs analisadas cujas respostas puderam gerar inferências, de algum modo precisam do poder público para desenvolver suas atividades regularmente. Além disso, e mais importante: pouco mais de 1/4 têm sua sobrevivência diretamente acoplada ao Estado, e, em graus variados, não sobreviveriam sem ele. Há casos em que órgãos governamentais são integralmente responsáveis pela sustentação financeira da entidade. Na quase totalidade dos casos em exame, os recursos mobilizados não são desprezíveis, chegando, às vezes, a ultrapassar a cifra de um milhão de reais.

Os números e suas interpretações trazidos ao debate ao longo dos parágrafos anteriores tornam-se mais reveladores se se considera, de maneira mais atenta, a amostra de ONGs eleita como objeto de estudo: são todas filiadas a uma organização que tem como princípio declarado a ação autônoma e, até mesmo, crítica dos mecanismos de reprodução social do capitalismo, onde se encontra uma instituição como o Estado.

No documento que serviu de base as presentes considerações, afirma-se que “o fato de organizações não governamentais acessarem recursos públicos para desenvolver projetos de interesse da sociedade não as coloca na posição de ‘oficiais’ ou ‘neogovernamentais’. Essa confusão decorre de um dos equívocos mais comuns que a ABONG vem apontando ao longo de sua existência: a confusão entre o público e o estatal”. (ABONG, 2002, p. 17)

O pesquisador concorda com a idéia contida na citação acima e reconhece, na organização em apreço, um esforço de independência. Todavia, os dados aqui aduzidos sugerem um conjunto de questões com as quais se remata este opúsculo e para as quais se buscarão respostas em debates e pesquisas futuras:

- Quando se estudam relatórios de gestão e demonstrativos de execução orçamentária de diversos órgãos públicos, verifica-se a existência de critérios e

requisitos formais para que ONGs se habilitem ao recebimento de recursos financeiros estatais. Isso é coerente como mecanismos de controle que caracterizam o Estado democrático contemporâneo. Pergunta-se, entretanto: até que ponto a definição dos referidos critérios e requisitos é democrática no sentido da participação ampliada da sociedade civil (organizada ou não) na definição de prioridades?

▪ Em que medida entidades que formalmente não representam grupos formadores da sociedade, se não interesses difusos, agem democraticamente na escolha de seus dirigentes? Tal questão ganha importância quando se sabe que tais entidades manipularão recursos públicos.

▪ Ainda que se assuma a crença (em tempo, partilhada adrede pelo pesquisador) de que o uso de recursos públicos governamentais é probo, eficaz, eficiente, até que ponto a dependência de tais recursos pode implicar ou implica uma relação de subordinação a interesses particularistas dos diversos atores envolvidos, tanto no âmbito do ocupantes de cargos oficiais quanto de membros das ONGs envolvidas?

## 5. Referências bibliográficas

ABONG - ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ORGANIZAÇÕES NÃO GOVERNAMENTAIS. **Perfil e catálogo das associadas à ABONG**. São Paulo: 2002.

AVRITZER, L. **A moralidade da democracia**. São Paulo: Perspectiva;; Belo Horizonte: Editora da UFMG, 1996.

BAYMA, F. et al.. O privado a serviço do público: o terceiro setor e o movimento Viva Rio. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 29, n. 4, p. 182-93, out./dez. 1995.

BOURDIEU, P. **A economia das trocas simbólicas**. São Paulo: Perspectiva, 1982.

\_\_\_\_\_. **Questões de sociologia**. Rio de Janeiro: Marco Zero, 1983.

CANCLINI, N. G. **Culturas híbridas**: estratégias para entrar e sair da modernidade. 2. ed. São Paulo: Edusp, 1998.

CASTELLS, M. **A sociedade em rede**: A Era da Informação: economia, sociedade e cultura. Volume I. São Paulo: Editora Paz e Terra, 1999.

COSTA, S. Movimentos sociais, democratização e a construção de esferas públicas, **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 12, n. 35, São Paulo, fev. 1997.

DIMAGGIO, P.; POWELL, W. The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. **American Sociological Review**, 48, p. 147-160, 1983.

FERNANDES, R.C. **Privado porém público**: o terceiro setor na América Latina. 2. ed. Rio de Janeiro, Rêlume Dumará, 1994.

\_\_\_\_\_. **O que é Terceiro Setor**. Disponível em <<http://www.rits.org.br>>. Acesso em 10 jan. 2000.

FISCHER, R. M. e FALCONER, A. P. Desafio da parceria governo e terceiro setor, **Revista de administração**, São Paulo: v. 33, n. 1, p. 12-19, jan./mar. 1998.

FOUCAULT, M. O sujeito e o poder. In: RABINOW, P.; DREIFUS, H. **Michel Foucault: uma trajetória filosófica**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1995.

FRANCO, A. A reforma do Estado e o terceiro setor. In: PEREIRA, L.C.B.; WILHEIM, T.; SOLA, L. (Org.) **Sociedade e Estado em transformação**. São Paulo: Unesp, 1999. p. 273 – 89.

GRANOVETTER, M. Economic action and social structure: the problem of embeddedness. **American Journal of Sociology**, n. 91, nov. 1985.

GIDDENS, A. **As conseqüências da modernidade**. 2. ed. São Paulo: Ed. UNESP, 1991.

HABERMAS, J. **Teoría de la acción comunicativa**. Madrid: Taurus, 1986

\_\_\_\_\_. **A crise de legitimação no capitalismo tardio**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1994.

HALL, S. **A identidade cultural na pós-modernidade**. 4. ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2000.

HOBSBAWM, E. **Era dos extremos**: o breve século XX 1914-1991. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HOROCHOVSKI, R. R. **Estratégias de legitimação no terceiro setor: o caso da Pastoral da Criança**. Curitiba, 2000. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Setor de Ciências Humanas, Letras e Artes, Universidade Federal do Paraná.

KURZ, R. **Os últimos combates**. Petrópolis: Vozes, 1997.

LANDIN, L. **A invenção das ONGs**: do serviço invisível à profissão impossível. Rio de Janeiro, 1993(a). Tese (Doutorado em Antropologia Social), Museu Nacional, Universidade Federal do Rio de Janeiro.

\_\_\_\_\_. **Para além do mercado e do Estado**: Filantropia e cidadania no Brasil. Rio de Janeiro: ISER, 1993(b).

LUCHMANN, L. **Possibilidade e limites da democracia deliberativa: a experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre**. Campinas: 2002. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas.

LYOTARD, J-F. **A condição pós-moderna**. 5. ed. Rio de Janeiro: J. Olympio, 1998.

MEYER, J. W. e ROWAN, W.W. Institutionalized organizations: formal structure as myth and ceremony. In: DIMAGGIO, P.; POWELL, W. **The new institutionalism in organizational analysis**. Chicago: University of Chicago Press, 1991.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Fundo Nacional do Meio Ambiente: Relatório de gestão**. Brasília, 2002.

OFFE, C. A atual transição da história e algumas opções básicas para as instituições da sociedade. In: PEREIRA, L.C.B.; WILHEIM, T.; SOLA, L. (Org.) **Sociedade e Estado em transformação**. São Paulo: Unesp, 1999. p. 119-45.

OLIVEIRA, M. D. **ONGs, sociedade civil e terceiro setor em seu relacionamento com o Estado no Brasil**. Disponível em <<http://www.rits.org.br>>. Acesso em: 10 jan. 2000.

ORTIZ, R. **Mundialização e cultura**. São Paulo: Brasiliense, 1994.

PUTNAM, R.; LEONARDI, R.; NANETTI, R. Y. **Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna**. Rio de Janeiro: FGV, 1996.

RODRIGUES, A. T. Democracia e mobilização social: participação autônoma e instituições políticas na transição brasileira. **Revista de sociologia e política**, Curitiba, n. 12, p. 99-119, jun. 1999.

SALAMON, L. A emergência do terceiro setor — uma revolução associativa global, **Revista de administração**, São Paulo, v. 33, p. 5-11, jan./mar. 1998.

SANTOS, B. S. Para uma reinvenção solidária e participativa do Estado. In: PEREIRA, L.C.B.; WILHEIM, T.; SOLA, L. (Org.) **Sociedade e Estado em transformação**. São Paulo: Unesp, 1999. p. 243 – 271.

SEVCENKO, N. **A corrida para o século XIX: no loop da montanha-russa**. São Paulo: Companhia das Letras, 2001.

SCOTT, W. R. **Institutions and organizations**. Thousand Oaks (CA): Sage, 1995.

SCHERER-WARREN, I. **Redes de movimentos sociais**. 2. ed. São Paulo: Loyola, 1996.

\_\_\_\_\_. Associativismo civil em Florianópolis: evolução e tendências. **Primer Encuentro de la Red de Investigacion del Tercer Sector de América Latina y el Caribe**, Rio de Janeiro, 22 a 24 de abril de 1998.

TEODÓSIO, A. S. S. Organizações Não-Governamentais entre a justiça social e a eficiência gerencial: armadilhas, perspectivas e desafios da modernização das políticas

públicas locais. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA, 3, 2002, Niterói. **Anais...** Niterói: ABCP, 2002.