

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA**

BEATRIZ MOREM DA COSTA

**CAPITAL SOCIAL E ORGANIZAÇÕES
DO TERCEIRO SETOR EM PORTO ALEGRE**

Porto Alegre, 2004

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA**

BEATRIZ MOREM DA COSTA

**CAPITAL SOCIAL E ORGANIZAÇÕES
DO TERCEIRO SETOR EM PORTO ALEGRE**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia, do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do título de Doutora em Sociologia.

Orientador: Prof. Dr. José Vicente Tavares dos Santos

Porto Alegre, 2004

BEATRIZ MOREM DA COSTA

**CAPITAL SOCIAL E ORGANIZAÇÕES
DO TERCEIRO SETOR EM PORTO ALEGRE**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia, do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do título de Doutora em Sociologia.

Aprovada em 2004

BANCA EXAMINADORA

**Profa. Dra. Maria Stella Grossi Porto
PPGS/IFCH/UNB**

**Profa. Dra. Élide Rubini Liedke
PPGS/IFCH/UFRGS**

**Prof. Dr. Antônio David Cattani
PPGS/IFCH/UFRGS**

**Prof. Dr. Ivaldo Gehlen
PPGS/IFCH/UFRGS**

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO-NA-PUBLICAÇÃO (CIP)
BIBLIOTECÁRIOS RESPONSÁVEIS: Maria Lizete Gomes Mendes
CRB-10/950

Raquel da Rocha Schmitt
CRB-10/1138

C837C Costa, Beatriz Morem da
 Capital social e ações voluntárias da sociedade civil em
 Porto Alegre / Beatriz Morem da Costa. – Porto Alegre,
 2004.
 245 f.

 Tese (Doutorado em Sociologia)
 Universidade Federal do Rio
 Grande do Sul. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas,
 Programa de Pós-Graduação em Sociologia. Porto Alegre,
 BR-RS, 2004. Orientador: Prof. Dr. José Vicente Tavares dos
 Santos.

 1. Capital social. 2. Terceiro setor. 3. Voluntariado. 4.
 Organizações não governamentais. 5. Organização Social. 6.
 Sociedade civil. I. Título.

CDD 301.0981

AGRADECIMENTOS

A realização desta tese de doutorado contou com a colaboração de pessoas e instituições, às quais gostaria de deixar registrado o meu agradecimento.

Aos professores e funcionárias do Curso de Pós-Graduação em Sociologia do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. O PPGS tem incentivado pesquisas que buscam aprofundar o conhecimento sociológico sobre a sociedade brasileira, oferecendo a seus alunos as condições necessárias ao aprimoramento de sua formação acadêmica.

Este trabalho contou também com a valiosa colaboração de dirigentes e funcionários de organizações sociais de Porto Alegre, que gentilmente se dispuseram a colaborar com a pesquisa respondendo os questionários e a receber-me para entrevistá-los. Torna-se redundante acrescentar o quanto isso beneficiou o estudo. Naturalmente, cabe a mim a responsabilidade pelas interpretações das informações fornecidas.

Ao meu orientador, Prof. Dr. José Vicente Tavares dos Santos, que me privilegiou ao aceitar orientar o meu trabalho, um agradecimento especial.

É possível uma sociologia desses universos cuja lei fundamental é o desinteresse (no sentido da recusa do interesse econômico)? Para que ela seja possível, é preciso que exista uma forma de interesse que podemos descrever, por necessidade de comunicação, e com o risco de cair na visão reducionista, como interesse pelo desinteresse, uma disposição desinteressada e generosa.

Pierre Bourdieu, *Razões Práticas*.

RESUMO

Esta tese tem como objeto o estudo de organizações do terceiro setor que atuam em Porto Alegre em suas relações com os órgãos governamentais e as empresas. A crise do Estado experimentada nas últimas décadas e as dificuldades em atender as necessidades sociais da população têm incentivado a ação pública dessas organizações.

O objetivo central do estudo, ao tomar como unidade de análise as próprias organizações sociais, foi avaliar em maior profundidade um aspecto ainda pouco investigado pela sociologia: *as tensões e potencialidades presentes nas parcerias estabelecidas entre as organizações do terceiro setor, instituições governamentais e empresas.*

Para responder as questões formuladas foi realizada uma pesquisa empírica nos meses de maio a agosto de 2003, abrangendo um total de trinta organizações. Na coleta de dados primários utilizou-se um questionário com questões fechadas e abertas e entrevistas semi-estruturadas com dirigentes das instituições. Recorreu-se, também, a fontes secundárias de informação como artigos em jornais, estudos nacionais e internacionais, bem como informativos e materiais de divulgação produzidos pelas próprias organizações e instituições representativas do setor.

Os resultados encontrados na pesquisa apontam para alguns pontos que merecem ser destacados. Observou-se que existem restrições por parte da maioria das organizações sociais à sua denominação como "terceiro setor". O desconforto é atribuído a um caráter ideológico e de modismo que aquela expressão carregaria. Constatou-se, também, o acirramento da disputa por recursos entre as organizações que atuam em linhas temáticas semelhantes, sendo beneficiadas aquelas que dispõem de maior poder de articulação e de capital social. No uso de fontes governamentais de recursos, quanto mais dependente de uma única fonte estiver a organização social, maior será a probabilidade de que haja prejuízos em sua autonomia de atuação. Identificou-se também uma crescente dependência do Estado em relação aos diversos serviços prestados pelas organizações sociais.

ABSTRACT

This thesis deals with the study of Third Sector's organizations acting in Porto Alegre and its relationships established with government and private enterprises. The State's crisis and the difficulties to meet peoples social needs in later decades had led those organizations to perform public actions.

The main concern of this study was to do a deeper appraisal of a point that has received little attention by sociological investigations, that is, the tensions and potentialities present in the partnerships established among Third Sector's organizations, government institutions and private enterprises.

In order to answer that question it was made in the period of May to August, 2003 an empirical research covering a number of thirty organizations in Porto Alegre. Primary data was collected by questionnaire using close and open questions and further semi-structured interviews with organization's leaders. Secondary information, as like of newspapers, papers national and international in the subject, as well as bulletins and materials produced by organizations and Third Sector's representative institutions was used too.

The research findings call the attention for some points. It was noticed that the majority of that organizations put restrictions to the `Third Sector` label. The discomfort is attributable to some ideological character and modish in the use of that expression. Also, there is a fierce competition by financial resources among organizations that act in the same area. Those organizations that had better political interlinks and social capital are in advantage. In relation to the government funds there is a probability that organizations who are in dependence of a unique source will suffer some interference in their action. It was also identified an increasing dependence of the State from the services supplied by those social organizations.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Gráficos

Gráfico 1: Organizações do terceiro setor segundo data de fundação	110
Gráfico 2: Organizações segundo o objetivo de suas atividades	121
Gráfico 3: Composição por categoria e sexo dos recursos humanos nas organizações sociais pesquisadas	139
Gráfico 4: Assalariados e Voluntários segundo faixa etária nas organizações sociais pesquisadas	140
Gráfico 5: Nível educacional de assalariados e voluntários nas organizações sociais pesquisadas	141
Gráfico 6: Fonte principal de recursos das organizações sociais, Porto Alegre	164
Gráfico 7: Percentual do valor doado e do número de doações por área	181

Quadros

Quadro 1: Relação organizações sociais <i>versus</i> Estado	23
Quadro 2: Relação organizações sociais <i>versus</i> empresas	24
Quadro 3: Benefícios prestados à comunidade pelas organizações sociais pesquisadas	157

Mapas

Mapa 1: Distribuição por regiões do Orçamento Participativo das entidades cadastradas no Conselho Municipal de Assistência Social, Porto Alegre 2003	215
Mapa 2: Distribuição por regiões do Conselho Tutelar das entidades cadastradas no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, Porto Alegre 2001	216

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Número de entidades cadastradas no Conselho Municipal de Assistência Social por regiões do Orçamento Participativo, Porto Alegre, RS, 2003	26
Tabela 2: Número de entidades cadastradas no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente por microrregiões dos Conselhos Tutelares, Porto Alegre, RS, 2001	27
Tabela 3: Função ocupada na organização pelo respondente do questionário	28
Tabela 4: Jornada de trabalho do respondente	28
Tabela 5: Tempo de trabalho do respondente na organização	29
Tabela 6: Escolas infantis municipais e creches conveniadas, Porto Alegre, RS, 1993-2003	98
Tabela 7: Evolução dos convênios municipais com creches comunitárias, Porto Alegre, RS, 1993-2003	99
Tabela 8: Evolução da oferta de vagas em atendimento social em Porto Alegre na Fundação de Assistência Social e Cidadania e organizações sociais conveniadas, Programa Família, 1994-2003	100
Tabela 9: Evolução da oferta de vagas em atendimento socioeducativo a crianças e adolescentes em Porto Alegre na Fundação de Assistência Social e Cidadania e organizações sociais conveniadas, Serviços de Apoio Socioeducativo, 1994-2003	101
Tabela 10: Evolução do atendimento socioeducativo a crianças e adolescentes em Porto Alegre na Fundação de Assistência Social e Cidadania e organizações sociais conveniadas, Trabalho Educativo, 1997-2003	102
Tabela 11: Vagas nos serviços de proteção e abrigamento para crianças e adolescentes em Porto Alegre, FASC e entidades não-governamentais, 1994-2003	103
Tabela 12: Evolução do número de vagas em atendimento à população de rua em Porto Alegre, FASC e organizações sociais conveniadas, 1994-2003	104
Tabela 13: Evolução do número de vagas em abrigamento temporária à população de rua em Porto Alegre, FASC e organizações sociais conveniadas, 1994-2003	105
Tabela 14: Identidade político-institucional	108
Tabela 15: Vinculação religiosa	115
Tabela 16: Outros municípios em que atuam as organizações pesquisadas	116
Tabela 17: Organizações não-lucrativas segundo a posse de títulos e certificados do poder público	117
Tabela 18: Áreas de atuação das organizações pesquisadas	120

Tabela 19: Organizações sociais segundo o público beneficiário	124
Tabela 20: Participação em instâncias coletivas	127
Tabela 21: Tamanho do setor não-lucrativo, em ordem de classificação, 1995	131
Tabela 22: Tamanho da organização social segundo o número de empregados remunerados	137
Tabela 23: Recursos humanos das organizações	138
Tabela 24: Atividades desempenhadas pelos voluntários nas organizações sociais	142
Tabela 25: Regime de propriedade da sede e unidade regional das organizações sociais pesquisadas	145
Tabela 26: Infra-estrutura das organizações sociais pesquisadas	145
Tabela 27: Os computadores de sua organização estão ligados em rede?	146
Tabela 28: Utilização da internet pelas organizações	146
Tabela 29: A infra-estrutura da organização é adequada para o desenvolvimento de seus projetos/ações?	146
Tabela 30: A sua organização faz planejamento por projeto?	147
Tabela 31: A sua organização faz planejamento institucional?	147
Tabela 32: Método de planejamento adotado	148
Tabela 33: Organizações segundo o número de empregados remunerados e o método de planejamento institucional	149
Tabela 34: Estruturação interna das organizações sociais	151
Tabela 35: Resumo estatístico	152
Tabela 36: Resultados da questão 1	153
Tabela 37: Resultados da questão 2	153
Tabela 38: Resultados da questão 3	154
Tabela 39: Resultados da questão 4	154
Tabela 40: Resultados da questão 5	155
Tabela 41: Fontes de recursos para as organizações do terceiro setor, por país, 1995	160
Tabela 42: Principais dificuldades para a sustentação da organização	161
Tabela 43: Origem dos recursos das organizações sem fins lucrativos	163
Tabela 44: Orçamento anual das organizações sociais	165
Tabela 45: Participação dos recursos provenientes de cooperação internacional no financiamento de seis ONGs que atuam em Porto Alegre	165
Tabela 46: Participação dos recursos governamentais na sustentação da organização	170

Tabela 47: Os convênios com o setor governamental afetam a autonomia da organização?	172
Tabela 48: A organização deixou de procurar obter recursos de órgãos governamentais para projetos/ações que pretendia desenvolver?	172
Tabela 49: Como a sua organização avalia as linhas de financiamento governamental para projetos/ações sociais?	176
Tabela 50: Participação de recursos próprios na sustentação da organização	179
Tabela 51: Origem dos recursos próprios	179
Tabela 52: Participação dos recursos provenientes de empresas na sustentação financeira da organização	183
Tabela 53: Receber recursos provenientes de empresas afeta a autonomia da organização?	186

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	17
2 AÇÕES VOLUNTÁRIAS E TEORIAS SOCIOLOGICAS	31
2.1 A Revitalização do Conceito de Sociedade Civil	31
2.1.1 A distinção Estado/sociedade Civil: de Aristóteles a Gramsci	31
2.1.2 O ressurgimento contemporâneo do conceito de sociedade civil	41
2.2 Capital Social	44
2.2.1 Capital social: a retomada de velhos conceitos	45
2.2.2 A versão contemporânea do capital social: a relevância da sociabilidade	46
2.2.3. O capital social na perspectiva do conflito: a concepção de Bourdieu	48
2.2.4 Capital social e escolha racional: a concepção de Coleman	50
2.2.5 Capital social para a boa governança: o enfoque de Putnam	55
2.3 O Paradigma da Dívida	60
2.4 As Ações Voluntárias e os Movimentos Sociais	64
2.5 Modernização Reflexiva e Sociedade de Risco	67
3 TERCEIRO SETOR: O CAMPO DAS AÇÕES VOLUNTÁRIAS	71
3.1 O Campo das Ações Voluntárias	71
3.2 Constituição e Difusão do Terceiro Setor no Brasil	77
3.3 Capital Social e Ações Voluntárias da Sociedade Civil em Porto Alegre	86
3.3.1 Os anos de chumbo	87
3.3.2 As ações voluntárias da sociedade civil em Porto Alegre	92
4 AS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS EM PORTO ALEGRE	106
4.1 Caracterização das Organizações	106
4.1.1 Identidade político-institucional	107
4.1.2 Data de fundação e origens	109
4.1.3 Vinculação religiosa	115
4.1.4 Área geográfica de atuação	115
4.1.5 Títulos e certificados concedidos pelo poder público	116
4.1.6 Áreas temáticas em que atuam e missão das organizações	119
4.1.7 Beneficiários	122
4.1.8 Participação em instâncias coletivas	126

4.2 Recursos Humanos e Desenvolvimento Organizacional	131
4.2.1 Relações de trabalho no terceiro setor	131
4.2.2 As relações de trabalho nas organizações sociais pesquisadas	137
4.2.3 Infra-estrutura e planejamento	144
4.2.4 Estrutura organizacional	149
4.3 Opinião dos Respondentes sobre o Crescimento do Terceiro Setor	155
4.4 Os Benefícios Prestados pelas Organizações Sociais	157
5 AS RELAÇÕES INSTITUCIONAIS DAS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS COM AS AGÊNCIAS INTERNACIONAIS, O ESTADO E AS EMPRESAS	159
5.1 A sustentação Financeira das Organizações Voluntárias	159
5.2 Origem dos Recursos	163
5.2.1 Recursos de agências internacionais	165
5.2.2 Recursos governamentais	169
5.2.3 Recursos próprios	178
5.2.4 Recursos provenientes do meio empresarial	182
5.3 Cooperação e Conflito no Campo das Ações Voluntárias da sociedade civil	191
6 CONCLUSÕES	195
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	204
ANEXOS	214
Anexo A	215
Mapa 1: Distribuição por regiões do Orçamento Participativo das entidades cadastradas no Conselho Municipal de Assistência Social, Porto Alegre, 2003	215
Mapa 2: Distribuição por regiões do Conselho Tutelar das entidades cadastradas no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, Porto Alegre, 2001	216
Anexo B	217
Relação de organizações sociais pesquisadas	217
Relação das organizações sociais em que foram realizadas entrevistas com os dirigentes	221
Anexo C	222
Lei nº 9.790/99 – Dispõe sobre a qualificação como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público	222
Lei nº 9.608/98 – Dispõe sobre o serviço voluntário	226
Lei nº 6.787/91 - Institui o Conselho Municipal dos Direitos da Criança	227

e do Adolescente, o Fórum Municipal dos Direitos da
Criança e do Adolescente, o Conselho Tutelar e o
Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente

Anexo D

Questionário

235

1 INTRODUÇÃO

As últimas décadas do século XX testemunharam o crescimento e difusão mundial do discurso da cidadania, solidariedade, altruísmo e voluntariado que encontram expressão através das organizações não-governamentais (ONGs) das mais variadas origens, o que tem dado ensejo ao surgimento de um novo conceito, o de *terceiro setor*. O termo fundamenta-se em uma concepção tripartite da sociedade, a idéia da existência de três esferas distintas – Estado, mercado e sociedade civil - procurando destacar a especificidade das ações voluntárias que, embora realizadas por organizações privadas, produzem benefícios públicos. A emergência atual dessas organizações parece estar ligada não só à crise e reforma do Estado, ao declínio da confiança na eficácia das instituições da democracia liberal, à fragmentação das identidades e das reivindicações por direitos, mas também a um anseio de recompor o vínculo entre indivíduo e sociedade enfraquecido pela exacerbação do individualismo nas sociedades complexas. Conforme ressalta Santos (1995), nesse movimento de expansão do terceiro setor existe uma idéia força principal que é a da autonomia associativa, organizando e articulando a ajuda mútua, a cooperação, a solidariedade, a confiança ou a educação para o desenvolvimento de formas alternativas de produção e consumo.

Desde a década de 1980, as associações voluntárias têm canalizado a participação e envolvimento da sociedade civil com os problemas do país. Adquirindo maior visibilidade com a realização da ECO-92 no Rio de Janeiro, as organizações não-governamentais uniram-se a entidades assistenciais filantrópicas, empresas e cidadãos comuns na *Ação da Cidadania contra a Miséria e pela Vida*, mais conhecida como *Campanha contra a Fome*, liderada pelo sociólogo Herbert José de Souza, o Betinho, em 1993. A Ação da Cidadania surgiu como desdobramento das exigências formuladas pelo *Movimento pela Ética na Política*, que teve papel importante na mobilização da sociedade civil no processo de *impeachment* de Fernando Collor em 1992¹, resultando em uma grande mobilização da sociedade brasileira contra a fome e a miséria. Conforme destaca Landim,

¹ O Movimento pela Ética na Política tinha como mote central "A verdadeira democracia é indissociável do respeito à ética" (Landim, 1998).

A ponte com as concepções anteriores [do Movimento pela Ética na Política] é marcada já que, segundo as idéias agora propagandeadas, o combate à fome deve ser encarado não apenas como questão econômica e social, mas sobretudo ética: afinal, a fome de milhões de pessoas mancha a *dignidade* de uma nação inteira. Se suas causas remetem a processos históricos, sua reprodução se sustentaria também sobre a *indiferença* daqueles que compartilham com os indigentes as mesmas ruas e as mesmas cidades. A luta contra a fome seria também uma luta de *conscientização* da sociedade, sendo a *solidariedade* um valor básico a ser fortalecido, na contracorrente da "lei de Gerson" (Landim, 1998: 243).

Através da Ação da Cidadania formaram-se comitês e frentes de ação policlassistas e multi-institucionais agregando igrejas das mais variadas confissões religiosas, mídia, sindicatos, associações voluntárias dos mais diversos tipos, empresas privadas e públicas e órgãos governamentais em uma campanha que se desvinculava de "formas de participação referenciadas à autoridade burocrática governamental, ou também aos modelos centralizados de organização e convocação próprios a movimentos e organizações do tipo representativo" (Landim, 1998: 245), embora algumas vezes tenha sido criticada como assistencialista e imediatista pela sua ênfase na generosidade pessoalizada e na ação direta assistencial. Todavia, de acordo com Landim:

Acontece que agora, deslocada de seus contextos tradicionais, a categoria que evoca hierarquia, favor e clientela parece não se encaixar tão bem nesse terreno onde se prega a publicização e autonomia das ações e em que o doar/receber liga-se ao discurso da cidadania. Onde, sobretudo, o estímulo à generosidade pessoalizada parte de gente ligada aos movimentos de oposição política no país, conhecidos ativistas do igualitarismo e dos direitos (Landim, 1998: 245).

A Campanha contra a Fome foi o primeiro episódio a tornar visível um novo fenômeno na sociedade brasileira que ganha maior impulso com a redemocratização do país e a promulgação de uma nova Constituição em 1988, o surgimento de um novo "campo" ou esfera de ação social em que se articulam e interagem variadas organizações. Apesar de toda a sua variabilidade estas associações voluntárias ou organizações sociais são identificadas no Brasil através das denominações de "organizações não-governamentais (ONGs)" e "terceiro setor". O conceito de "terceiro setor", de origem anglo-americana, não possui ainda um estatuto teórico claro nas ciências sociais, mas tem se difundido no país para fazer referência às organizações voluntárias que atuam com fins públicos.

Esse campo onde tem aumentado a participação dos cidadãos vem assumindo visibilidade e relevância em um período histórico marcado por profundas transformações estruturais, provocadas por uma série de fenômenos associados que se influenciam reciprocamente: revolução tecnológica, globalização dos mercados de bens e ativos financeiros, transnacionalização dos processos produtivos, redução do espaço de governabilidade econômica e política, relativo declínio do Estado-nação, crise do *Welfare State* nas economias européias e retração do papel do Estado em políticas sociais em países da América Latina, desilusão e desinteresse em relação aos partidos políticos e sindicatos, entre outros.

As desigualdades econômicas, sociais, culturais e políticas existentes no Brasil, já *per se* significativas em décadas anteriores, aprofundaram-se nos anos de 1990 devido às transformações produzidas pelo ajuste estrutural do Estado, à reestruturação do setor produtivo e às medidas de flexibilização do mercado de trabalho. A constância do desemprego em patamares elevados durante a década de 1990, a precarização das relações de trabalho e a significativa redução dos investimentos governamentais na área social agravaram a pobreza absoluta e a desigualdade social, tendo sido acompanhadas pelo crescimento do crime organizado e da violência difusa. Em contraponto, têm produzido um impacto positivo ao impulsionar indivíduos, grupos, entidades da sociedade civil e empresas a se envolverem com os problemas sociais.

Pesquisas realizadas anualmente pela Kanitz Associados², junto aos gestores das 400 maiores entidades beneficentes do país, têm indicado aumento da participação e envolvimento da sociedade com estas organizações. Na última pesquisa realizada em 1999, 80% das entidades consideraram haver maior participação da sociedade em projetos sociais. Em relação às organizações localizadas no Rio Grande do Sul, ainda no estudo mencionado, 85,7% afirmaram encontrar maior receptividade e envolvimento da sociedade com os problemas sociais.

De acordo com relatório da Gazeta Mercantil (29.05.2002), estima-se que haja mais de 540 mil entidades atuando no chamado terceiro setor no Brasil, entre ONGs, fundações, associações civis e entidades assistenciais. No entanto, este universo pode ser mais extenso devido à existência de pequenas companhias, entidades religiosas e indivíduos voluntários não registrados, que realizam ações sociais na própria comunidade. O crescimento de voluntários também tem sido significativo, conforme

² Disponíveis em www.filantropia.org/sociedade.htm (acessado em 2001).

estudo divulgado pela Organização das Nações Unidas-ONU (Gazeta Mercantil, 29.05.2002), pois em torno de 25% dos brasileiros, ou 42 milhões de pessoas, costumam prestar algum tipo de trabalho voluntário ou ações de solidariedade.

No Brasil, durante o auge da ditadura militar na década de 1970, essas organizações que anos mais tarde viriam a ser conhecidas como ONGs, constituíram-se como *centros de educação popular* ou de *assessoria e apoio* às camadas populares. Os seus fundadores eram indivíduos de classe média, geralmente com formação universitária, que através do incentivo e suporte financeiro de organizações não-governamentais internacionais dedicaram-se ao trabalho muitas vezes clandestino de conscientizar as camadas populares, instrumentalizando-as para a resistência e a oposição ao regime ditatorial imposto ao país.

Com o processo de democratização, que ganha maior ímpeto a partir de meados da década de 1980, os *centros de educação popular* que durante os “anos de chumbo” do regime autoritário haviam se aglutinado em torno de entidades da sociedade civil como a Ordem dos Advogados do Brasil, a Associação Brasileira de Imprensa, a Igreja Católica e as universidades, iniciam a construção de sua autonomia e identidade própria através da denominação de ONGs (Steil, 2001).

Na década de 1990, a reforma do Estado advinda das diretrizes preconizadas pelo chamado "Consenso de Washington" inclui recomendação de desenvolvimento de políticas compensatórias - preferencialmente levadas a efeito em parceria com ONGs - às populações mais vulneráveis aos efeitos do ajuste fiscal. O incentivo³ e repasse de recursos de instituições multilaterais como o Banco Mundial⁴ aos projetos diretamente conduzidos por ONGs, têm também propiciado um significativo envolvimento dessas organizações em políticas públicas. Além disso, o Estado em suas três esferas vem utilizando de forma crescente o estabelecimento de convênios com ONGs para a provisão de serviços sociais às camadas carentes da população. Os municípios, devido aos limites impostos pela redução das transferências de recursos do governo federal para

³ Atualmente a concessão de empréstimos por parte do Banco Mundial a qualquer uma das esferas de governo requer a apresentação de indicadores de participação das ONGs nos projetos ou na prestação de serviços.

⁴ O Banco Mundial financia as ONGs indiretamente quando efetua empréstimos e fornece créditos aos governos, que os canalizam para as organizações da sociedade civil. As ONGs também recebem assistência através de projetos co-financiados pelo Banco com outras fontes bilaterais, multilaterais e internacionais. O Banco Mundial também contrata ONGs diretamente para realizar uma variedade de funções específicas como, por exemplo, prestar assistência, implementação e supervisão de projetos (World Bank, 2000, disponível em <http://www.worldbank.org/html/extdr/pb/pbngos.htm>, acessado em junho 2002).

a área social, pela lei de Responsabilidade Fiscal e o endividamento crescente decorrente das altas taxas de juros mantidas pelas autoridades monetárias, têm procurado equilibrar a oferta principalmente em educação infantil e assistência social mediante o recurso aos convênios e parcerias com organizações comunitárias⁵ ou filantrópicas locais.

As empresas privadas também aumentaram sua participação na área social nos anos de 1990, seja de forma direta através de ações e doações voluntárias junto a segmentos carentes da população, seja indiretamente, apoiando e financiando projetos de organizações não-governamentais, entidades filantrópicas, associações comunitárias ou até de órgãos governamentais (Peliano, 2001).

Dessa forma, face à crise do Estado e às crescentes dificuldades em atender as necessidades sociais e prover serviços de bem-estar à população, ganha relevância a ação pública de entidades beneficentes, organizações não-governamentais e os projetos desenvolvidos por empresas privadas. Estas ações têm configurado redes formais e informais de solidariedade social potencializadas pelo desenvolvimento dos meios de informação e comunicação, pela constituição dos conselhos gestores de políticas públicas determinada pela Constituição de 1988, forjando novas sociabilidades.

O objeto desta tese é o estudo de organizações do chamado "terceiro setor" que atuam em Porto Alegre. Considera-se que as interações entre estas organizações, os órgãos governamentais e as empresas têm constituído um novo e complexo campo de ação social, que merece ser investigado em maior profundidade. O terceiro setor e a intensificação das relações público-privado são apresentados por seus proponentes e defensores como um modelo mais flexível, eficaz e eficiente de intervenção na questão social, o qual poderia ser estendido a outras áreas além da social⁶ (Bresser Pereira e Grau, 1999; Franco, 2003). Seus críticos, no entanto, apontam a sua funcionalidade ao projeto neoliberal de redução do Estado e adoção de políticas sociais minimalistas a cargo dos cidadãos e da comunidade local, considerando-o como um fator de despolitização do conflito social ao transformar as "lutas contra a reforma do Estado em parceria com o Estado" (Montaño, 2002: 236), ou ainda, em uma "perigosa administração da pobreza" (Oliveira, 2002: 61).

O tema é complexo por envolver tensões e ambigüidades face uma possível

⁵ Trata-se aqui de convênios com creches comunitárias que são administradas pela própria comunidade com recursos e assistência pedagógica prestada pelo poder público.

⁶ Estas novas áreas estão sendo configuradas através da polêmica Lei das Parcerias Público-Privadas que está para ser votada no Congresso Nacional.

transferência da responsabilidade social do Estado para a sociedade civil, os riscos envolvidos no uso de recursos públicos por entidades privadas e a possibilidade de instauração de uma divisão do trabalho na gestão da pobreza no Brasil. De outro lado, no entanto, o envolvimento solidário e cooperativo de organizações não-governamentais, entidades filantrópicas e empresas tem lugar também em um contexto de valorização da responsabilidade individual e coletiva dos cidadãos e empresas e de crítica ao Estado mínimo por frações significativas da sociedade civil. Isso potencialmente pode conduzir à ampliação da democracia e da justiça social se efetivamente for aprofundado e vier a se consolidar o controle da sociedade sobre a formulação, implementação/integração e avaliação das políticas públicas provenientes tanto da esfera governamental quanto da não-governamental.

No entanto, um dos principais problemas que desafiam a realização dessa utopia de uma sociedade mais democrática e socialmente justa consiste no "eterno retorno" de práticas tradicionais da cultura política brasileira. O fisiologismo, o clientelismo, a privatização do interesse público, a descontinuidade das políticas em função de rivalidades partidárias, entre outros aspectos associados a nossa tradição histórico-cultural, inegavelmente representam obstáculos não superados e que tendem a dificultar a consolidação efetiva da democracia social da qual carece o país. Considerando esta problemática, é relevante indagar, de um lado, se a crescente dependência de recursos públicos não está transformando as organizações sociais em um recurso de subcontratação ou terceirização de serviços sociais, viabilizando a diminuição da responsabilidade do Estado na área social. De outro, ao ampliar-se a participação de empresas na sustentação das entidades do terceiro setor, estas não estariam sendo levadas a redefinir suas prioridades e atividades em função dos interesses de curto prazo de seus patrocinadores?

Nesse estudo escolheu-se abordar esta problemática tomando como unidade de análise as próprias organizações sociais. O objetivo central foi *identificar as tensões e potencialidades presentes nas relações cooperativas estabelecidas entre as organizações do terceiro setor, os órgãos governamentais e as empresas*. A partir da discussão teórica sobre o papel das organizações do terceiro setor no desenvolvimento social, especificamente, procurou-se :

- coletar e analisar informações que permitissem captar as especificidades das organizações sociais;
- explicar a estrutura organizacional, fontes de financiamento, público

beneficiário, forma de atuação e relações institucionais das organizações sociais.

Acredita-se que uma pesquisa empírica sobre um fenômeno ainda pouco investigado pela sociologia tem relevância devido à importância que estas organizações vem assumindo como operadoras de serviços de bem-estar social, na identificação de novas questões sociais, na mediação de interesses difusos, bem como na proposição e controle social das políticas públicas.

Metodologia

Tendo em vista que o objetivo deste estudo é a caracterização das organizações não-governamentais, entidades filantrópicas e associações comunitárias que atuam em políticas públicas em Porto Alegre e as suas relações com o Estado e as empresas, partiu-se dos quadros de análise sintetizados a seguir.

Quadro I: Relação organizações sociais *versus* Estado

Dimensão: cooperação

Componentes	Indicadores
Trunfos e recursos que favorecem as organizações sociais em sua relação com os órgãos governamentais	• Atendimento social com menores custos em relação ao governo
	• Flexibilidade, capacidade de adequar-se às conjunturas adversas
	• Conhecimento da comunidade local
	• Redução de custos para o governo municipal em termos de infra-estrutura física e recursos humanos permitindo sua adequação à Lei de Responsabilidade Fiscal
Benefícios da relação com os órgãos governamentais para as organizações sociais	• Aporte de recursos
	• Recebimento de suporte técnico dos órgãos governamentais através dos convênios
	• Participação nas políticas sociais municipais
Reconhecimento de utilidade pública	• Registros diversos: CNAS, CMAS, CMDCA, certificado de filantropia, certificação de utilidade pública, certificação de OSCIP-Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
Respeito às regras do jogo	• Prestação de contas
	• Transparência
	• Balanço social
Grau de investimento, comprometimento na ação coletiva	• Participação nos conselhos, fóruns e redes; articulação com outras organizações

Dimensão: conflito

Componentes	Indicadores
Tensões	Como assumiram parte significativa da educação infantil e da assistência social as organizações do terceiro setor pleiteiam financiamento integral do governo
	<ul style="list-style-type: none"> • Antagonismo organizações sociais profissionalizadas x organizações comunitárias que atuam na mesma temática em relação à distribuição de recursos
	<ul style="list-style-type: none"> • Antagonismo entidades pequenas x entidades tradicionais e com inserção na mídia

Quadro II: Relação organizações sociais *versus* empresas**Dimensão: Cooperação**

Componentes	Indicadores
Trunfos e recursos que favorecem as organizações sociais em sua relação com as empresas	<ul style="list-style-type: none"> • Patrocínio às organizações sociais acrescenta valor social ao nome da empresa
	<ul style="list-style-type: none"> • Favorecem a afirmação da responsabilidade empresarial em relação à sociedade
Benefícios da relação com os órgãos governamentais para as organizações sociais	<ul style="list-style-type: none"> • Aporte de recursos empresariais reduz a dependência das organizações sociais em relação aos convênios com órgãos governamentais
	<ul style="list-style-type: none"> • Estimula maior planejamento organizacional e profissionalização
Respeito às regras do jogo	<ul style="list-style-type: none"> • Prestação de contas
	<ul style="list-style-type: none"> • Transparência
	<ul style="list-style-type: none"> • Balanço social

Dimensão: conflito

Componentes	Indicadores
Tensões	<ul style="list-style-type: none"> • Lógica empresarial x lógica organização social
	<ul style="list-style-type: none"> • Antagonismo entidades pequenas x entidades tradicionais pelo patrocínio de empresas
	<ul style="list-style-type: none"> • Concorrência por recursos escassos

Os dados necessários ao trabalho foram coletados através de questionário e entrevistas semi-estruturadas com pessoas-chave das organizações. O questionário continha 86 perguntas fechadas e abertas, dividindo-se em 5 módulos: 1) *Identificação do respondente e da organização*, destinava-se a recolher informações básicas acerca da organização como data de fundação, histórico, certificações legais, endereço, bem como estabelecer o perfil do responsável pelo preenchimento do instrumento de coleta de dados; 2) *Características da organização*, tinha como escopo verificar a identidade político- institucional, área geográfica de atuação, temática (s) de atuação, beneficiários, missão institucional e participação em instâncias coletivas; 3) *Recursos humanos*, procurava identificar a composição dos recursos humanos por categorias, o perfil dos assalariados e voluntários e a remuneração dos empregados; 4) *Sustentabilidade financeira*, visava coletar dados sobre a forma de sustentação das organizações, principais fontes de financiamento e respectivo peso na manutenção da entidade, principais dificuldades na captação de recursos conforme a fonte de proveniência, problemas encontrados para a sustentação organizacional e benefícios prestados pela organização; 5) *Infra-estrutura e características da estrutura organizacional*, tinha como objetivo obter informações sobre os equipamentos e recursos disponíveis e sua adequação ao desempenho das atividades, grau de utilização das tecnologias da informação, adoção de métodos de planejamento institucional e 6) *Opinião*, procurava captar as motivações dos agentes para atuar no terceiro setor e qual a contribuição deste para a melhoria das condições de vida das camadas em desvantagem social (vide Anexo II).

Para a aplicação do questionário e a realização das entrevistas tornava-se necessário identificar, ao menos por aproximação, o número de entidades que atuam em Porto Alegre. Optou-se, então, em utilizar os cadastros do Conselho Municipal de Assistência Social-CMAS e do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente-CMDCA, conforme as tabelas a seguir.

**Tabela 1: Número de entidades cadastradas
no Conselho Municipal de Assistência Social*
por regiões do Orçamento Participativo, Porto Alegre, RS, 2003**

Região do Orçamento Participativo	Número de entidades
1-Humaitá, Navegantes, Ilhas	27
2-Noroeste	30
3-Leste	28
4-Lomba do Pinheiro	17
5-Norte	23
6-Nordeste	12
7-Partenon	28
8-Restinga	16
9-Glória	25
10-Cruzeiro	21
11-Cristal	7
12-Centro Sul	19
13-Extremo Sul	3
14-Eixo Baltazar	20
15-Sul	14
16-Centro	116
Total	406

Fonte: CMAS

* Relação atualizada até fevereiro/2003. O CMAS cadastra as entidades de acordo com a divisão da cidade em regiões do Orçamento Participativo adotada pela Prefeitura de Porto Alegre.

O cadastro do CMAS contém 406 entidades, mas um número significativo corresponde a hospitais filantrópicos e escolas particulares que oferecem bolsas de estudo, cadastrando-se no Conselho para obter as isenções tributárias e benefícios previstos na legislação. O universo de entidades que prestam atendimento direto ou indireto a crianças e adolescentes corresponde a um subconjunto daquele formado pelas organizações da área da assistência social. Diversas entidades constam nos dois cadastros devido às características assistenciais de suas atividades, bem como ao fato de que as direcionam especificamente a crianças e adolescentes. A distribuição espacial das organizações sociais registradas nos Conselhos de Assistência Social e dos Direitos da Criança e do Adolescente é mostrada nos Mapas 1 e 2 constantes no Anexo A desta tese.

Tabela 2: Número de entidades cadastradas no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente* por microrregiões dos Conselhos Tutelares, Porto Alegre, RS, 2001

Microrregião do Conselho Tutelar	Número de entidades
1-Humaitá/ Navegantes/ Ilhas (Arquipélago), Noroeste	27
2-Norte, Eixo Baltazar	46
3-Leste, Nordeste	49
4-Lomba do Pinheiro, Partenon	45
5-Glória, Cruzeiro, Cristal	47
6-Centro Sul, Sul	39
7-Restinga, Extremo Sul	15
8-Centro	66
Total	334

Fonte: CMDCA * Relação atualizada até 2001. O CMDCA cadastra as entidades de acordo com a divisão da cidade por microrregiões dos Conselhos Tutelares, que agregam duas ou mais regiões do Orçamento Participativo.

Com base nestes cadastros iniciou-se a fase de pesquisa de campo em maio de 2003. Inicialmente, foram contatados por telefone os responsáveis pelas entidades, fornecendo-se as informações básicas acerca dos objetivos da pesquisa e consultando-os acerca da possibilidade de responderem o questionário. Nesse contato inicial, cem organizações concordaram em receber o questionário. De outro lado, entrou-se em contato também com organizações não-governamentais que não possuem registros em conselhos gestores, algumas delas associadas à Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais (ABONG).

Nos meses de junho, julho e agosto de 2003 foram realizadas entrevistas com 10 dirigentes e coordenadores de organizações sociais totalizando 20 horas gravadas. Entre esses, três não quiseram responder o questionário mas aceitaram ser entrevistados. Nestes três meses também foi necessário contatar novamente as organizações para as quais tinham sido enviados questionários em um esforço de tentar obter maior retorno. Ao final de agosto de 2003, conseguiu-se 27 questionários respondidos. Portanto, a pesquisa envolveu ao todo trinta organizações sociais, considerando os entrevistados que não aceitaram preencher o questionário. Assim, os dados quantitativos se referem apenas àquelas 27 organizações que responderam o questionário. Convém explicitar que o número de questionários enviados não resultou de procedimentos estatísticos para garantir representatividade amostral, até porque não se buscou identificar parâmetros estatísticos na população estudada. Apenas se tentou incorporar na pesquisa a maior quantidade possível de instituições, bem como contemplar a diversidade de suas áreas

de atuação, por exemplo, desenvolvimento comunitário, defesa de direitos, promoção da cidadania e gênero. Entretanto, as respostas dos 27 questionários recebidos atendem o objetivo perseguido pela pesquisa e não seria despropósito afirmar – em função da similitude das respostas obtidas – que um maior número de questionários apenas reforçaria as respostas dadas por aquelas organizações que concordaram em participar do estudo. É com base nos dados quantitativos obtidos via questionário e nas entrevistas realizadas que se elaborou este trabalho.

Em relação aos representantes das organizações que responderam o questionário, a função ocupada é indicada na tabela 3.

Tabela 3: Função ocupada na organização pelo respondente do questionário

Função do respondente na organização	N
Presidente	5
Diretor (a)	5
Vice-diretor	1
Gerente administrativo	1
Secretário executivo	1
Coordenador (a)/Supervisor(a)	12
Assessora técnica	1
Não respondeu	1
Total	27

Fonte: Pesquisa da autora

Entre os respondentes, 17 eram remunerados. Em relação à escolaridade de 26 representantes que prestaram esta informação, 19 possuíam curso superior completo; dois, superior incompleto; quatro tinham ensino médio completo e uma, ensino fundamental incompleto (coordenadora de uma associação comunitária). No que se refere à jornada de trabalho e ao tempo de trabalho na organização, conforme as tabelas 4 e 5 a seguir.

Tabela 4: Jornada de trabalho do respondente

Jornada de trabalho do respondente	N
Menos de 20 horas	3
De 20 a 30 horas	6
De 21 a 39 horas	1
40 horas e mais	17
Total	27

Fonte: Pesquisa da autora

Tabela 5: Tempo de trabalho do respondente na organização

Tempo de trabalho na organização	N
Menos de 2 anos	4
De 2 a 5 anos	9
De 6 a 9 anos	3
De 10 a 15 anos	6
15 anos e mais	4
Não respondeu	1
Total	27

Fonte: Pesquisa da autora

Uma outra fonte utilizada foram conversas informais mantidas com técnicos municipais da área social e de direitos humanos e a observação da própria pesquisadora que desenvolve suas atividades profissionais na Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Segurança Urbana de Porto Alegre. O convívio com o pessoal que presta assessoramento aos Conselhos Tutelares e representantes do governo municipal no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente-CMDCA e Conselho Municipal de Assistência Social-CMAS possibilitou *insights* úteis, porque permitiu contrastar o ponto de vista dos entrevistados e ir além dos fatos que relatavam e das opiniões que professavam acerca da relação que mantinham com os órgãos governamentais. Por razões de ética de pesquisa, o vínculo profissional da pesquisadora foi claramente colocado no contato inicial com as entidades pesquisadas e aos entrevistados. Ainda que não tenha sido verbalizado, isso teve um peso significativo para algumas entidades principalmente as que mantinham convênios com o governo municipal, implicando algumas vezes na recusa em responder o questionário. Além disso, o conhecimento do vínculo profissional da pesquisadora também atuou nas respostas às perguntas do questionário e nas entrevistas, circunstâncias que eram inevitáveis e que se tinha plena consciência de que ocorreriam.

Por último e não menos importante, consultou-se materiais produzidos pelas próprias entidades e textos diversos do próprio meio não-governamental como textos de discussão da ABONG, artigos da Rede de Informações do Terceiro Setor-RITS, entre outros.

As informações obtidas através do questionário foram tratadas como um estudo de caso, não se tendo pretensão de generalização. A relação dessas entidades encontra-se no Anexo B.

Estrutura do trabalho

Esta tese está dividida em cinco capítulos além desta Introdução. No capítulo 2 – *Ações Voluntárias e Teorias Sociológicas* - procurou-se indicar os aportes teóricos e os quadros de análise possíveis para entender este fenômeno multidimensional, o papel ativo assumido pelas associações da sociedade civil nas questões de interesse público. O capítulo 3 – *Terceiro Setor: O Campo das Ações Voluntárias* – situa os atores no campo "terceiro setor", bem como a constituição e a difusão das organizações não-governamentais no Brasil, tendo como objetivo identificar as peculiaridades das ações voluntárias da sociedade civil em Porto Alegre. No capítulo 4 - *As Organizações Sociais em Porto Alegre* - apresenta-se o perfil das organizações sociais localizadas em Porto Alegre, com base nos dados quantitativos obtidos na pesquisa de campo. O capítulo 5 - *As Relações Institucionais das Organizações com as Agências Internacionais, o Estado e as Empresas* - contém a análise das respostas às questões abertas do questionário no que tange à sustentação das organizações e as relações de cooperação e conflito estabelecidas com seus parceiros. O capítulo 6 apresenta as *Conclusões* a que se chegou neste estudo.

2 AÇÕES VOLUNTÁRIAS E TEORIAS SOCIOLÓGICAS

Diversos autores nas ciências sociais têm refletido sobre as ações voluntárias da sociedade civil, ou dito de outra forma, a associação voluntária de cidadãos que tem por objetivo a produção de um bem público. Esta reflexão permeia objetos de estudo distintos tais como a "nova" sociedade civil (Cohen e Arato, 1999; Keane, 1998), capital social (Bourdieu, 1986, 1989, 1993; Coleman, 1988, 1990; Putnam, 1996), modernização reflexiva e sociedade de risco (Giddens, 1997; Beck, 1999), conflitos culturais e identitários (Melucci, 2001), paradigma da dádiva (Godbout e Caillé, 1999; Godelier, 2001).

A despeito dessa diversidade de temas e orientações teóricas pode-se encontrar como pano de fundo o destaque da singularidade destas ações que não têm como móvel principal fins econômicos ou benefícios políticos. Portanto, neste capítulo apresenta-se uma seleção de abordagens que se considerou oferecerem contribuições relevantes ao estudo das organizações não-governamentais ou organizações do terceiro setor.

2.1 A Revitalização do Conceito de Sociedade Civil

A noção de sociedade civil é o conceito mais antigo no contexto do qual foi tratada a relação Estado/sociedade civil, iniciada a partir de uma discussão que remonta a Aristóteles até a sua interpretação contemporânea, como veremos a seguir.

2.1.1 A distinção Estado/sociedade civil: de Aristóteles a Gramsci

No pensamento político e social ocidental os termos Estado/sociedade civil representam uma das “grandes dicotomias” frequentemente utilizadas na área das ciências humanas para “delimitar, representar, ordenar o próprio campo de investigação” (Bobbio, 2000: 13). Conforme indica Bobbio, estamos face a uma grande dicotomia quando nos deparamos com uma distinção que tem a capacidade: i) de estabelecer, dentro de um dado universo, uma divisão entre duas esferas exaustivas e mutuamente excludentes; ii) a divisão estabelecida é total e para ela tendem a convergir outras dicotomias, as quais assumem um papel secundário. Segundo esta dicotomia ou dualismo, que distingue entre Estado e sociedade civil,

(...) o Estado é uma realidade construída, uma criação artificial e moderna quando comparada com a sociedade civil. (...) Esta, ao contrário do Estado, é concebida como o domínio da vida econômica, das relações sociais espontâneas orientadas pelos interesses privados e particularísticos (Santos, 1995: 117).

A expressão “sociedade civil” é a tradução latina⁷ – *societas civilis* – em que “ (...) *civilis* de *civitas* é sinônimo de *politikós* de *pólis* (...)” (Bobbio, 2000: 44) traduzindo o conceito aristotélico *koinonia politikè*, cujo significado é o de “ comunidade ético-política de cidadãos livres e iguais” exprimindo um conjunto compartilhado de normas e valores que unificam Estado e sociedade (Cohen e Arato, 1999: 84). A *koinonia politikè* para Aristóteles refere-se a uma esfera na qual torna-se possível ao homem⁸ realizar o objetivo de sua vida (*telos*), atingir o patamar moral mais elevado (Buijs, 2002). O conceito na tradução latina também representava a oposição entre sociedade civilizada e barbárie.

Os teóricos jusnaturalistas, entre os quais se destacam Hobbes, Rousseau e Kant, compreendem o Estado como sociedade racional, correspondendo este à antítese do "estado de natureza" (*societas naturalis*) contrapondo-se assim à concepção aristotélica em que o Estado é uma extensão da sociedade familiar ou do espaço doméstico. O Estado nasce do acordo em criar um poder comum estabelecido entre os indivíduos, que decidem abdicar da liberdade destrutiva desfrutada no "estado de natureza" pela segurança da sociedade instituída ou artificial – o *homo artificialis* ou a *machina machinarum* de Hobbes (Bobbio, 1994, 2000).

Em Rousseau, o "estado de natureza", condição em que vive o homem natural por não necessitar ainda da vida em sociedade, é corrompido pela instituição da propriedade privada. A invenção das técnicas – agricultura e metalurgia – que possibilitam maior domínio sobre a natureza, gera as condições para que os indivíduos mais fortes e com maior habilidade estabeleçam sua supremacia sobre os mais fracos. Rousseau denomina de *société civile* esta corrupção do "estado de natureza" em que *civile* corresponde a “civilizado”, atribuindo-lhe uma conotação negativa que inexiste na ideologia iluminista do progresso. No entanto, a equalização de sociedade civil com

⁷ O termo "sociedade civil" foi introduzido no Ocidente por Melanchton, reformador alemão que escreveu um comentário latino sobre a Política de Aristóteles. Ele usou em seu comentário a edição latina que fora traduzida pelo humanista florentino Leonardo Bruni. Este traduziu a *koinonia politikè* de Aristóteles como *societas civilis*, da qual Melanchton apropriou-se subsequenteemente. Do comentário de Melanchton o termo passou da tradução ao uso corrente (Colas, 1997 citado em Buijs, 2002: 2).

⁸ Não é demais lembrar que a cidadania na *pólis* grega não abrangia os estrangeiros, os escravos, as mulheres e os trabalhadores manuais.

sociedade civilizada no pensamento de Rousseau não exclui que esta seja também o germe de uma sociedade política distinta do "estado natural", embora em forma corrompida pela dominação dos mais fortes sobre os mais fracos. Torna-se, então, necessário o estabelecimento de um contrato social em que os indivíduos se comprometem entre si na fundação da república (*res publica*), forma superior de sociedade política (Bobbio, 1994, 2000).

(...) a expressão "sociedade civil" foi comumente empregada também para distinguir o âmbito de competência do Estado ou do poder civil do âmbito de competência da Igreja ou do poder religioso, na contraposição sociedade civil/sociedade religiosa que se agrega à tradicional sociedade doméstica/sociedade civil (Bobbio, 2000:46).

No século XVIII, o antigo sentido atribuído pelos gregos à sociedade civil foi sendo paulatinamente modificado à medida em que o capitalismo se desenvolvia e expandia, aumentando a diferenciação social, adquirindo força o conjunto de idéias que veio a configurar o liberalismo. Os autores clássicos do pensamento liberal – John Locke, Adam Smith, Adam Ferguson e John Stuart Mill – preservam ainda a concepção aristotélica, igualando a sociedade civil à civilização. Todavia, estabelecem uma separação entre a esfera política que concerne ao exercício do poder estatal e todo o multifacetado conjunto de relações que nela não se enquadra, o que é denominado “sociedade civil” ou sociedade dos cidadãos livres (Bobbio, 2000).

A partir de Locke e Adam Smith o centro da sociedade civil passa a ser o mercado, cabendo ao Estado a função de protegê-la, particularmente naquelas situações em que seja necessário preservá-la de ataques externos e no fornecimento de justiça aos seus cidadãos. Nessa concepção, a separação entre Estado e sociedade civil torna-se mais acentuada, preconizando-se a independência do mercado. Para Adam Smith, por exemplo, o Estado tem a função precípua de assegurar a liberdade de comércio e do livre empreendimento individual, gerando as condições institucionais necessárias à expansão do mercado e da civilização (Santos, 1995). Desse modo, assim como os teóricos da Reforma e do Iluminismo defendiam a liberação da sociedade civil da Igreja, os teóricos do liberalismo preconizavam a sua independência em relação ao Estado. Ou seja, o desenvolvimento do mercado estava originando um conjunto de oposições tais como individual/social, privado/público, egoísmo/altruísmo e entre uma vida governada pela razão ou pelas paixões, resultando que a esfera pública não podia mais ser vivenciada como um campo para a ação com significado moral, o que implicava em um redesenho dos "limites morais" (Buijs, 2002).

As teorias jusnaturalistas e liberais tinham em comum o estabelecimento de dicotomia entre o Estado, tomado como momento positivo em relação à sociedade pré-estatal ou anti-estatal, considerada como momento negativo (Bobbio, 1994). Este modelo, conforme aponta Bobbio, consiste em três variantes principais. Na primeira, o Estado é negação radical do "estado de natureza". Na ótica de Hobbes, o Estado elimina e inverte o "estado de natureza", enquanto em Rousseau representa uma renovação ou restauração quando comparado à fase de desenvolvimento humano anterior à sua criação.

O modelo presente nos escritos de Locke e Kant, a segunda variante, sustenta que o Estado é conservação e regulamentação da "sociedade natural". Ele representa uma realização verdadeira ou aperfeiçoamento em relação ao "estado de natureza", o que o distingue da sociedade política e da sociedade civil. A terceira variante surge no século XIX com Hegel. O Estado conserva e supera a sociedade pré-estatal, sendo um momento novo e não apenas um aperfeiçoamento como em Locke e Kant. No entanto, como salienta Bobbio, não se constitui em negação absoluta em contraste com o modelo de Hobbes e Rousseau.

Na história da noção de sociedade civil, conforme Cohen e Arato (1999), Hegel aparece como o principal teórico tanto pelo caráter sintético de seu trabalho quanto por haver realizado o primeiro e mais bem sucedido esforço de esclarecimento do conceito, construindo uma teoria altamente diferenciada e complexa da ordem social. Através de um quadro teórico descritivo e prescritivo, Hegel destacava que o Estado moderno deveria reconciliar dimensões da sociedade política da Antiguidade com a pluralidade de corpos intermediários autônomos (corporações). Assim, preservou da Antiguidade Clássica a concepção de vida ética (*ethos*) e liberdade pública, tal como concebida por Aristóteles, com a ênfase no papel dos corpos intermediários face ao Estado preconizada por Montesquieu e autores alemães do final da Idade Média. Os componentes propriamente modernos introduzidos na teoria foram: i) a definição universalista do indivíduo como detentor de direitos e consciência moral retirados da tradição da lei natural e de Kant; ii) a distinção entre Estado e sociedade civil, do Iluminismo; e iii) a acentuação da sociedade civil como *locus* e portadora da civilização material, incorporada da economia política (Cohen e Arato, 1999).

Hegel considera a existência de três esferas na vida social, que também representam três estágios de desenvolvimento ético. A fase natural é a família (*tese*), que tende a suprimir as diferenças entre seus membros mantendo-os unidos devido à

crença de um destino compartilhado. A sociedade civil - o "sistema de necessidades" - representa a ruptura da unidade da família e a sua negação (antítese), sendo marcada pela diversidade e competição entre seus membros em que predominam os interesses particularistas e o egoísmo. Finalmente, o Estado, momento culminante do Espírito objetivo, reconcilia as duas esferas, conservando e superando elementos da família e da sociedade civil (síntese) (Bobbio, 2000; Santos, 1995).

Na concepção hegeliana, a sociedade civil/sociedade burguesa, a exemplo do liberalismo, tem como instituição básica o sistema de necessidades ou a moderna economia capitalista, na qual os indivíduos aparecem como livres vendedores e compradores de mercadorias. A difusão do dinheiro - atuando como equivalente geral de valor na troca de mercadorias - facilita as trocas, fornece uma unidade de medida aos objetos trocados, além de servir como um reservatório de riqueza. Entretanto, torna as relações econômicas cada vez mais abstratas. A monetarização produz uma expansão ilimitada das necessidades relativamente aos recursos disponíveis, gerando, de um lado, luxo e extravagância, e de outro permanente carência, ou seja, incapacidade em satisfazer, para alguns, até as necessidades básicas da vida humana. Isso contribui para minar as bases da comunidade e os vínculos de solidariedade social, promovendo a anti-eticidade (Cohen e Arato, 1999). No entanto, como sublinham Cohen e Arato, a teoria da sociedade civil de Hegel não se limita ao sistema de necessidades, pois envolve o reconhecimento do princípio da associação voluntária e, com ele, a eticidade. A criação de instituições sociais e cívicas - as corporações - tornaria possível regular o interesse individual, embora estas por si sós não pudessem assegurar a permanência da vida ética. O Estado seria o único ator capaz de sobrepor-se à miríade de interesses particularistas da sociedade civil.

A descrição das relações econômicas ou sistema de necessidades, que é o principal fundamento da sociedade civil em Hegel, exerceu forte influência na análise da sociedade capitalista empreendida por Marx. O próprio Marx assumiu esta relação no Prefácio da "Contribuição à crítica da economia política", mas contrapondo à análise idealista de Hegel a sua própria interpretação materialista.

Minha investigação desembocou no seguinte resultado: relações jurídicas tais como formas de Estado, não podem ser compreendidas nem a partir de si mesmas, nem a partir do assim chamado desenvolvimento geral do espírito humano, mas, pelo contrário, elas se enraízam nas relações materiais de vida, cuja totalidade foi resumida por Hegel sob o nome de "sociedade civil" (*bürgerliche Gesellschaft*), seguindo os ingleses e franceses do século

XVIII; mas que a anatomia da sociedade burguesa (*bürgerliche Gesellschaft*) deve ser procurada na Economia Política (Marx, 1974: 135).

Marx concebe a sociedade civil/sociedade burguesa (*bürgerliche Gesellschaft*) como o primado das relações econômicas ou da estrutura, enquanto o Estado (superestrutura) torna-se um mecanismo opressivo que exprime e se coloca a serviço de uma classe particular da sociedade: a burguesia. A característica fundamental da sociedade burguesa é o fato de que apenas uma minoria de indivíduos é proprietária dos meios de produção, nada restando à imensa maioria senão o constrangimento de vender a sua força de trabalho para sobreviver. Por isso, as relações econômicas sob o capitalismo conduzem à exacerbação do individualismo e à exploração dos trabalhadores para a extração de mais-valia. É o reino da força tornado permanente, com a diferença de que "a guerra de todos contra todos" hobbesiana transforma-se, na concepção de Marx, em guerra de uma parte da sociedade contra a outra, isto é, na luta de classes da qual o Estado é a expressão institucionalizada.

Em contraposição ao modelo de Hegel – o Estado como superação da sociedade civil – em Marx, o Estado é reflexo da sociedade civil. Portanto, o Estado somente assumiria um caráter universal quando a maioria dos despossuídos de meios de produção – o proletariado, a classe trabalhadora - atingisse o poder gerando as condições para a constituição de uma sociedade comunista. Marx destacou os aspectos negativos da sociedade civil, seus traços atomísticos e desumanizantes, centrando sua atenção nas dimensões econômicas do *sistema de necessidades* e nas consequências sociais do desenvolvimento capitalista.

Já na visão não-marxista, o principal teórico e de maior influência na teorização norte-americana contemporânea sobre a sociedade civil e o capital social⁹ é Alexis de Tocqueville. Na Introdução da *Democracia na América* (1835 e 1840)¹⁰, livro baseado em sua observação da vida social norte-americana propiciada pela viagem que realizou aos EUA em 1831-32, Tocqueville principia afirmando a inelutabilidade da democracia, pois em seu entender ela resulta da vontade divina.

Em toda a parte vimos os diversos incidentes da vida dos povos resultarem benéficos à democracia; todos os homens ajudaram-na com seus esforços; os que tinham em vista concorrer para seus sucessos e os que não pensavam em absoluto servi-la; os que combateram por ela e aqueles mesmos que se declararam

⁹ O capital social será discutido na próxima seção.

¹⁰ O primeiro volume, que trata da influência da democracia sobre as instituições, foi publicado em 1835, ao passo que o segundo volume, dedicado ao estudo do modo como as instituições atuam sobre os costumes, surgiu em 1840.

seus inimigos, todos foram levados de roldão pelo mesmo caminho, e todos trabalharam em comum, uns contra a própria vontade, outros sem o saber, cegos instrumentos nas mãos de Deus.

O desenvolvimento gradual da igualdade das condições é um fato providencial. Possui suas principais características: é universal, é duradouro, escapa cada dia ao poder humano, todos os acontecimentos, bem como todos os homens, contribuem para ele (Tocqueville, 1998, I: 10-1).

A noção de democracia em Tocqueville, portanto, é assumida como igualdade de condições. Em sociedades em que a tendência principal é não existirem diferenças marcantes nas situações sociais dos indivíduos, o governo democrático mostra-se o mais adequado. No entanto, embora igualdade e liberdade "em seu grau mais extremo" (Tocqueville, 2000, II: 114) possam se confundir, Tocqueville considera que " (...) razoável distinguir uma da outra" (idem). Para ele, ainda que os povos democráticos prezem tanto a liberdade quanto a igualdade, têm pela primeira " uma paixão ardente, insaciável, eterna, invencível; querem a igualdade na liberdade e, se não a podem obter, querem-na também na escravidão" (Tocqueville, 2000, II: 117). Assim, a igualdade pode tornar-se uma ameaça para a liberdade, por dois motivos. Primeiro, a igualdade fortalece o *individualismo*, pois "nas eras de igualdade, cada homem (...) dirige todos os seus sentimentos para si próprio" (Tocqueville, 2000, II.: 119). A igualdade representa um risco de isolamento e solidão devido a que os indivíduos "adquiriram luzes e bens suficientes para poderem se manter por si sós. Portanto,"acostumam-se a se considerar sempre isoladamente, imaginam de bom grado que seu destino inteiro está em suas mãos" (Tocqueville, 2000, II: 121). Do ponto de vista da sociedade, a igualdade é ainda mais prejudicial porque ao propiciar a mistura de classes, "seus membros se tornam indiferentes e como que estranhos uns aos outros. A aristocracia fizera de todos os cidadãos uma longa cadeia que ia do campônio ao rei; a democracia rompe a cadeia e põe cada elo à parte" (Tocqueville, 2000, II: 120-121). Ou seja, a igualdade produz uma ruptura no sistema de relações sociais aristocráticos, liberando os indivíduos da sólida rede de lealdades e dependências pessoais a que estavam ligados, substituindo-a pelo dever impessoal a um sistema político mais amplo e mais abstrato. Para Tocqueville, igualdade e individualismo representam um risco para a liberdade nas sociedades democráticas, pois dá ocasião ao surgimento da *tiranía da maioria*, "porque, fora da maioria, não há nada que resista nas democracias" (Tocqueville, 1998, I: 289).

Quando o homem que vive nos países democráticos se compara individualmente com todos os que o rodeiam, sente com orgulho que é igual a cada um deles; mas quando encara o conjunto de seus semelhantes e se situa ele próprio ao lado desse grande corpo, é logo sufocado por sua própria insignificância e por sua fraqueza.

Essa mesma igualdade que o torna independente de cada um dos concidadãos em particular entrega-o isolado e sem defesa à ação da maioria (Tocqueville, 2000, II: 11).

A forma de contrabalançar o despotismo da maioria, que ameaça a liberdade individual, é o fortalecimento das associações políticas livres, que forçam os cidadãos a sair de seu individualismo. Ao se envolverem nos negócios públicos os homens aprendem "a arte de se unir a seus semelhantes" (Tocqueville, 2000, II: 131) para defender sua liberdade da tirania que poderia ser produzida pela igualdade. No entanto, para garantir a liberdade e contrapor-se ao individualismo produzido pela igualdade, não bastam só as associações políticas, é necessário também que os cidadãos possam se unir e cooperar em associações voluntárias locais na solução de problemas da vida cotidiana. Isso faz com que se fortaleçam os laços de dependência mútua, em contraponto ao isolamento produzido pelo individualismo. Inspirando-se no pensamento de Montesquieu, ele destacou o papel das associações voluntárias: "Para que os homens permaneçam ou se tornem civilizados, é necessário que entre eles a arte de se associar se desenvolva e se aperfeiçoe na mesma proporção que a igualdade de condições cresce" (Tocqueville, 2000, II: 136).

Todavia, Tocqueville destacou a peculiaridade da versão americana da sociedade civil, pois ali as associações centravam-se principalmente em questões privadas, não apresentando nenhuma preocupação com questões econômicas ou políticas mais abrangentes. Este desinteresse pela esfera política continua sendo uma característica dominante na sociedade americana.

A incorporação na análise do papel que a sociedade civil desempenha na dinâmica do capitalismo vai ter em Antonio Gramsci (1891-1937) um dos seus principais expoentes. Gramsci parte da identidade entre sociedade civil e estrutura estabelecida por Marx, introduzindo uma profunda inovação no pensamento marxista ao colocar a sociedade civil na superestrutura. Na concepção gramsciana, a sociedade é formada por uma estrutura – as forças materiais de produção e as classes sociais – e, por uma superestrutura ideológica e política que reflete o conjunto das relações sociais de produção. Como a estrutura da sociedade somente pode ser analisada após a conclusão de seu processo de desenvolvimento, a única forma de acesso ao conhecimento de sua

configuração é estudar a evolução da superestrutura que, indiretamente, permite a compreensão da estrutura. Assim, Gramsci introduz a noção de bloco histórico:

A estrutura e as superestruturas formam um 'bloco histórico', isto é, o conjunto complexo – contraditório e discordante - das superestruturas é o reflexo do conjunto das relações sociais de produção”(Gramsci, 1978: 52).

Na superestrutura da sociedade Gramsci distingue a esfera da sociedade política formada pelo aparelho de Estado e a da sociedade civil, que abrange a maior parte da superestrutura. A sociedade civil é o *locus* de construção do consenso, onde a classe dominante busca legitimar seu poder sobre o conjunto da sociedade, utilizando para isso uma pluralidade de associações e instituições – escolas, sindicatos, igrejas, imprensa, entre outras – que se encarregam da difusão da ideologia dominante. Na sociedade política efetiva-se o domínio, baseado principalmente na coerção. A hegemonia de uma classe compreende o domínio e o consenso, portanto, sociedade política e a sociedade civil mantêm entre si uma interação dialética formando um bloco histórico, isto é, uma situação histórica global. Desse modo, Gramsci inova tanto em relação a Hegel, ao situar a família e a esfera política na sociedade civil, quanto a Marx, quando dela exclui a economia. No entanto, a interpretação gramsciana também se fundamenta em duas dicotomias ou tensões como destaca Dupas (2003: 12)

A partir dessa reviravolta, emergem duas tensões centrais. A primeira se estabelece entre a *necessidade* – refletida no momento estrutural e econômico – e a dimensão de *liberdade* dada pelo momento ético-político definido na superestrutura. A segunda tensão vem do antagonismo entre o atributo da *força* – exercida pelo Estado e suas instituições – e o consenso estabelecido pelas ideologias.

Para a consolidação da hegemonia é preciso que haja uma vinculação orgânica entre sociedade política e sociedade civil. Assim, a classe dominante para manter sua supremacia utilizará a coerção e o consenso alternada ou conjuntamente, conforme o caso. A hegemonia burguesa é fundada sobre a "direção intelectual e moral" da sociedade, em que todo o sistema social é permeado pela ideologia burguesa. Para minar a hegemonia burguesa os socialistas deveriam adotar uma estratégia que Gramsci denomina "guerra de posição", a qual consiste em construir a sua própria hegemonia na sociedade civil antes da tomada do poder pelo proletariado. Isso requer "uma grande reforma intelectual e moral", isto é, difundir a ideologia socialista entre as camadas exploradas da sociedade, conscientizando-as de seus próprios interesses e de como concretizá-los. Daí o papel fundamental que Gramsci atribuía ao partido político revolucionário na educação das grandes massas, na difusão de uma nova concepção de

mundo, na orientação de sua ação política para a construção de sua hegemonia. Esta estratégia, na visão gramsciana, possibilitaria criar uma sociedade civil comunista que minaria as bases do Estado e do poder da burguesia, evitando o perigo de uma ditadura política ao estilo soviético que seria o resultado quase inevitável da "guerra de movimento", ou seja, da tomada violenta do aparato estatal (Keane, 1998).

Na concepção gramsciana, segundo a interpretação de Cohen e Arato (1999), as formas associativas que substituem as corporações de Hegel têm o potencial de tornar-se meios estratégicos para os movimentos sociais, mesmo que Gramsci não enfatize a oposição Estado/sociedade neste contexto. Ainda conforme a interpretação destes autores, Gramsci superou a tendência reducionista da análise marxista concentrando-se na dimensão das *associações e intermediações* culturais. Ele não só descobriu os substitutos modernos para a corporação como, também, acrescentou a dimensão dos movimentos sociais ao conceito de sociedade civil, atribuindo-lhe um dinamismo adicional e independência face ao sistema de necessidades.

2.1.2 O ressurgimento contemporâneo do conceito de sociedade civil

O ressurgimento do interesse na sociedade civil experimentado a partir do final dos anos de 1960 (Cohen e Arato, 1999; Keane, 1998; Santos, 1995) tem sido produzido por lógicas diversas. A primeira está relacionada ao surgimento da crítica pública ao totalitarismo do Estado nos países socialistas do Leste Europeu, desenvolvendo-se uma apaixonada defesa da sociedade civil como momento essencial na construção de um regime democrático.

De acordo com Keane (1998), as oposições democráticas dos países dominados por sistemas de partido único como a Polônia e as ex-Tchecoslováquia e Iugoslávia, desenvolveram um interesse intelectual e prático na sociedade civil, decepcionadas com o fracasso das reformas comunistas empreendidas de cima para baixo com a intenção de liberalizar estes sistemas. Além disso, foram impulsionadas pela difundida convicção de que estes sistemas totalitários somente podiam funcionar sufocando as antigas tradições da sociedade civil, submetendo todos os indivíduos, grupos e organizações à sua dominação. Também na América Latina as lutas das oposições democráticas contra os regimes autoritários tiveram impulso na idéia da criação de uma sociedade civil e política democrática (Cohen e Arato, 1999).

Dessa forma, a sociedade civil ganha uma conotação positiva, como no enfoque neogramsciano de Habermas, pois é definida como o "domínio (potencial) da

liberdade" (Keane, 1998.: 17). De outro lado, a economia é definida como o "domínio da necessidade" em que só os interesses do capital têm importância, assemelhando-se neste sentido à concepção neoliberal (Keane, 1998).

A segunda lógica que atuou e veio a tornar-se hegemônica no discurso político conservador tanto nos países centrais quanto nos periféricos e semiperiféricos, é o neoliberalismo. Este fenômeno, que tem seus fundamentos ideológicos delineados no livro *O Caminho da Servidão* de Friedrich Hayek em 1944, surgiu na Europa e América do Norte como reação às regulações impostas ao mercado pelo Estado de bem-estar keynesiano, afirmando que a intervenção na liberdade do capital e a regulação social representavam um perigo pois "destruía a liberdade dos cidadãos e a vitalidade da concorrência, da qual dependia a prosperidade de todos" (Anderson, 2000). No entanto, no início as idéias de Hayek e seus seguidores não encontraram terreno favorável, pois o capitalismo vivia uma fase sem precedentes de crescimento rápido e duradouro, que ficou conhecida como os "anos dourados"¹¹, compreendendo o período 1945-1975 e cujo auge foram os anos de 1950 e 1960. Este foi um período de elevado crescimento dos gastos sociais dos governos na Europa Ocidental e América da Norte, acompanhado também por crescente expansão do Estado nos países de "socialismo real", no Japão, no Sudeste Asiático e América Latina onde o processo de industrialização foi levado a cabo através de significativa participação do Estado (Therbörn, 2000).

Na década de 1970, os choques do petróleo de 1973 e 1979 e a combinação de declínio da produtividade industrial com crescimento da inflação, colocou em crise o modelo econômico fordista desenvolvido no pós-Segunda Guerra Mundial, provocando prolongada desaceleração econômica. Dado que a matriz energética da estrutura produtiva tinha no petróleo um dos seus principais insumos, o aumento de preço deste tornou mais elevados os custos de produção, colocando em risco a posição competitiva daqueles setores intensivos nesses recursos. Os lucros obtidos pelas companhias petrolíferas e aplicados nos principais bancos internacionais, estimularam o investimento especulativo em detrimento do investimento produtivo.

O arranjo político-social implementado no pós-guerra tinha como uma de suas principais características a vinculação entre a produtividade e os salários. A carência de mão-de-obra barata era um fator de pressão na elevação do nível dos salários, o que acarretava efeitos negativos sobre a taxa de lucratividade das empresas, afetando os

¹¹ Ou, alternativamente como na Europa Ocidental, os "trinta gloriosos".

investimentos. Foi neste contexto que as idéias neoliberais encontraram um terreno fértil para a sua difusão. Segundo Hayek, a excessiva força que dispunham os sindicatos e o movimento operário no aumento dos salários e a ampliação dos gastos sociais do Estado, representavam as causas principais da crise que atingia as principais economias capitalistas. A solução preconizada era "manter um Estado forte, sim, em sua capacidade de romper o poder dos sindicatos e no controle do dinheiro, mas parco em todos os gastos sociais e nas intervenções econômicas" (Anderson, 2000: 11).

No processo de constituição do *Welfare State* nos países desenvolvidos, os serviços sociais tinham sido planejados para atender as necessidades elementares da classe trabalhadora, como uma forma de auxílio durante as depressões econômicas conjunturais. Todavia, com o *Welfare State* houve uma expansão dos serviços do setor público, ampliando a classe média tanto nos EUA quanto na Europa Ocidental. Essa expansão tornava necessário atender a aspirações tais como a expansão da educação superior, ampliação dos serviços de saúde, alternativas de lazer e criação de redes de auto-estradas interligando o lar (nos subúrbios) e o trabalho. Todas essas aspirações foram atendidas nos países centrais, o que é comprovado pela sustentação política e o financiamento fornecido ao Estado pela classe média nestes países. O Estado estava dominado por burocratas e profissionais de alto nível que formavam o núcleo central desta "nova classe média", facilitando sobremaneira as concessões às demandas desta, as quais eram definidas em termos dos interesses e conceitos daquele núcleo central. Contudo, essa definição dos benefícios sociais tomando como referência a classe média e não, como havia sido previsto, em relação às necessidades básicas da classe trabalhadora, tornaram os custos dos governos nacionais mais elevados (Cohen e Arato, 1999; Roobeek, 1987). Assim, a estratégia neoliberal foi procurar dismantelar o *Welfare State*, reduzindo a proteção social aos trabalhadores e aos pobres, em nome do fortalecimento do mercado. Isso, portanto, tem sido obtido principalmente às custas da justiça social, da igualdade e dos direitos (Cohen e Arato, 1999).

A terceira lógica que atua nesse *revival* do discurso da sociedade civil no final do século XX e início do XXI, está relacionada ao surgimento dos chamados novos movimentos sociais ambientalistas, feministas, pacifistas, entre outros, que emergiram a partir dos anos de 1970. Em que pese a diversidade de suas práticas e reivindicações, estes movimentos representam "o avanço de expressões poderosas de identidade coletiva" (Castells, 1999: 18), buscando reformas radicais que "não são necessária e principalmente orientadas para o Estado" (Cohen e Arato, 1999: 493). Ou seja, o

aprofundamento da diferenciação social nas sociedades complexas e os efeitos do próprio dinamismo capitalista produzem novas questões, que não são processadas em nível das instituições e organizações moldadas pela sociedade industrial, principalmente os partidos políticos e os sindicatos. Existem outros tipos de relacionamentos na sociedade (parentesco, vizinhança, amizade, entre outros) aos quais os indivíduos recorrem em sua busca de sobrevivência e ascensão social. A essa forma de relacionamento, autores como Bourdieu (1980), Coleman (1988, 1990) e Putnam (1996) têm dado o nome de "capital social"

2.2 Capital Social

O conceito de capital social tem diversas acepções ajustando-se às mais variadas orientações teóricas e metodológicas. A difusão do termo no meio acadêmico é relativamente recente, tendo adquirido maior expressão a partir da década de 1980, quando passou a ser de larga utilização entre sociólogos, antropólogos, economistas, cientistas políticos e teóricos do desenvolvimento.

O destaque que o "capital social" vem adquirindo deve-se não só à sua vinculação com conceitos provenientes da teoria social mas, também, pela associação estabelecida com disciplinas que utilizam a idéia de capital, principalmente a economia (capital econômico) e a ecologia (capital natural e desenvolvimento sustentável) (Wall et alii, 1998). Além disso, embora as disciplinas possam divergir na forma de abordar o capital social, há consenso de que em comparação a todas as outras noções que são centrais ao debate do desenvolvimento, é o único conceito que é *relacional* (Narayan, 2000).

Assim como o conceito de *sociedade civil*, a noção de *capital social* toca em questões cruciais para as sociedades contemporâneas, já apontadas por Amartya Sen em *Desenvolvimento como Liberdade* (2000) quando distingue entre duas atitudes gerais em relação ao processo de desenvolvimento, presentes seja nas análises dos economistas seja nos debates públicos. A primeira delas, é aquela atitude bem conhecida pela sociedade brasileira nos anos do *milagre econômico* (1968-1973) chamada de teoria do derrame: *é necessário que o bolo cresça para depois ser distribuído*. Como assinala Sen, o desenvolvimento segundo esta concepção é visto como "um processo 'feroz', com muito 'sangue, suor e lágrimas' – um mundo no qual sabedoria requer dureza" (Sen, 2000: 51). Isso exige que os tomadores de decisão façam escolhas sensatas, deixando de lado preocupações humanas e sociais que, segundo esta

ótica, "são vistas como 'frouxas' ".

[...] as tentações a que se deve *resistir* podem incluir a existência de redes de segurança social para proteger os muito pobres, o fornecimento de serviços sociais para a população, o afastamento de diretrizes institucionais inflexíveis em resposta a dificuldades identificadas e o favorecimento – "cedo demais" – de direitos políticos e civis e o "luxo" da democracia (Sen, 2000: 51).

Uma perspectiva alternativa à mencionada "vê o desenvolvimento essencialmente como um processo 'amigável' " (Sen, 2000: 52), no qual se aceita " a atuação de redes de proteção social, as liberdades políticas ou de desenvolvimento social" (Sen, 2000: 52). Ou então, "alguma combinação dessas atividades sustentadoras" (Sen, 2000: 52). O interesse dos teóricos do desenvolvimento pelo capital social está vinculado a esta segunda posição, que tem se difundido mundialmente através do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e do Banco Mundial (BIRD).

2.2.1 Capital social: a retomada de “velhos” conceitos

Diversas noções que remontam à sociologia clássica têm sido fontes de inspiração no delineamento do capital social. Como destaca Portes (1998), as conseqüências positivas para o indivíduo e a comunidade do envolvimento e participação em grupos sociais são assinaladas tanto por Durkheim, quando enfatiza o papel salutar da sociabilidade em relação à anomia e à auto-destruição, quanto por Marx em sua distinção entre a atomizada *classe em si* e a mobilizada e efetiva *classe para si*.

O conceito de reciprocidade, desenvolvido no clássico *Ensaio sobre a Dádiva* (1924) por Marcel Mauss, é outra das noções que dão sustentação ao capital social. Segundo Mauss, fora do âmbito do mercado funcionam sistemas de troca ou intercâmbio fundados na retribuição obrigatória, embora não simultânea ou perfeitamente equivalente, de presentes, ajuda, favores, entre outros, que formam redes de interações e reciprocidades complexas¹² (Durstun, 2000).

Portes e Sensenbrenner (1993) destacam, também, o conceito de *introjeção de valores* (*value introjection*) como um dos fundamentos do capital social, refletindo idéias de Durkheim e Weber. Em Durkheim encontra-se a noção de ordem moral (estima, imperativos éticos e compromissos tácitos ou não) implícita nas transações

¹² Esta noção será desenvolvida mais adiante quando se abordar o *paradigma da dádiva*.

econômicas, ou *elementos não contratuais da solidariedade contratual* que permitem estabelecer um compromisso para a ação racional ou outra qualquer, enquanto Weber, quando se refere à vocação, destaca o senso de dever e obrigação moral que sentem os indivíduos em relação ao seu comportamento em sua atividade profissional (Wall et alii, 1998).

Uma outra fonte de inspiração do capital social indicada por Portes e Sensenbrenner (1993) são as *transações de reciprocidade (reciprocity transactions)*, ou as obrigações a que se submetem os indivíduos para atender o seu auto-interesse, derivadas de Simmel e de teóricos da troca como Homans (1961) e Blau (1964), que salientam a natureza utilitária das transações sociais. Ainda que possam levar à melhoria das condições econômicas, estas relações são mais relevantes para a ampliação da posição social com relativa independência do aspecto econômico. Ou seja, mesmo que um indivíduo não seja possuidor de capital econômico elevado, seu status social pode ser aumentado em função de relacionamentos úteis à consecução deste objetivo (Wall et alii, 1998).

Por último, a noção de *confiança forçada (enforceable trust)* presente no conceito de capital social provém da distinção entre racionalidade formal e substantiva estabelecida por Weber. A racionalidade formal segue uma orientação individualista, enquanto a racionalidade substantiva envolve metas definidas coletivamente. Entretanto, a racionalidade substantiva não deixa de ser instrumental visto que, embora os indivíduos abdicuem de seus desejos momentâneos submetendo-se às expectativas do grupo, procedem desta forma na certeza de que este sacrifício de curto prazo renderá dividendos no longo prazo pela obtenção de vantagens derivadas do fato de fazer parte do grupo (Portes e Sensenbrenner, 1993; Wall et alii, 1998).

2.2.2 A versão contemporânea do capital social: a relevância da sociabilidade

A utilização contemporânea do capital social e a significativa popularidade que vem adquirindo encontra sua inspiração na noção de capital de Marx, representando “ [...] o único meio de designar o fundamento de efeitos sociais que, mesmo sendo claramente compreendidos no nível dos agentes singulares [...] não são redutíveis ao conjunto das propriedades individuais possuídas por um agente determinado” (Bourdieu, 1998: 67).

Na opinião de Portes (1998) o capital social retoma a ênfase na importância da sociabilidade em todas as dimensões da atividade humana, a qual foi destacada pela sociologia desde seus primórdios como disciplina independente.

Putnam (1993) e Woolcock (1998) atribuem a Jane Jacobs em "Morte e Vida de Grandes Cidades" (1961) (*The Life and Death of Great American Cities*) o uso pioneiro do sentido atual atribuído ao capital social, destacado na seguinte passagem:

Para a autogestão de um lugar funcionar, acima de qualquer flutuação da população deve haver a permanência das pessoas que forjaram a rede de relações do bairro. Essas redes são o capital social urbano insubstituível. Quando se perde esse capital, pelo motivo que for, a renda gerada por ele desaparece e não volta senão quando se acumular, lenta e ocasionalmente, um novo capital (Jacobs, 2000: 150-151).

No entanto, Coleman (1990) destaca como fonte original do conceito de capital social o trabalho de Glen Loury denominado *A dynamic theory of racial income differences* (1977). Em sua crítica às teorias das desigualdades raciais e das políticas públicas norteadas por elas, Loury utilizou o conceito de capital social para descrever os poucos recursos sociais que dispunham as comunidades negras dos Estados Unidos, o que levava à reprodução da desigualdade e da pobreza. Coleman afirma ter seguido a formulação de Loury em sua definição de capital social como “um conjunto de recursos herdado das relações familiares e da organização social da comunidade e que são úteis para o desenvolvimento cognitivo e social de uma criança ou jovem” (Coleman, 1990: 300).

Embora diversos trabalhos tenham adotado noções similares ao conceito de capital social, não cabe dúvida de que Pierre Bourdieu (1980), James Coleman (1988,1990) e Robert Putnam (1993) são os autores referenciais na difusão do conceito de capital social. Seus estudos configuram três distintas concepções nas ciências sociais que “refletem um diferente conjunto de afirmações e valores que inevitavelmente influenciam a escolha de indicadores, os métodos a serem empregados e a interpretação dos resultados” (Wall et alii, 1998: 318). A concepção de Bourdieu, que é a primeira análise contemporânea sistemática sobre o capital social¹³ (Portes, 1993), tem como foco as estratégias de reprodução ou a mudança de posição na estrutura social, incluindo na estrutura de análise do capital social a noção de conflito. Coleman, por seu turno, estabelece ligação entre a teoria da escolha racional e as relações sociais no

¹³ Portes (1993) considera que a análise de Bourdieu sobre o capital social é a mais teoricamente sofisticada entre as análises que introduziram o conceito no discurso sociológico contemporâneo.

desenvolvimento de capital humano, ao passo que Putnam ressalta a existência de uma significativa associação entre responsabilidade cívica, políticas públicas e desenvolvimento econômico (Portes, 1993). Os dois últimos autores não incluem o conflito em sua estrutura analítica.

Deve-se destacar que o conceito de capital social pode ser utilizado em análises de tipo micro(subsocietal) abordando o relacionamento entre grupos de agentes, como exemplificam os trabalhos de Bourdieu e Coleman, mas também em nível meso, através do estudo do capital social institucional comunitário (Durstun, 2000). A outra forma são os estudos de tipo macrossocial, como no trabalho de Putnam e dos teóricos do desenvolvimento sustentável produzidos sob a égide do Banco Mundial, que abordam os relacionamentos em nível de comunidades, regiões e países.

2.2.3 O capital social na perspectiva do conflito: a concepção de Bourdieu

O conceito de capital social formulado por Bourdieu está interligado às suas concepções sobre a classe social, predominando a ênfase nos conflitos e na função do poder quando se refere às relações sociais que fortalecem a capacidade de um agente em obter a consecução de seus interesses. Bourdieu distingue três dimensões do capital – econômico, cultural e social - cada uma das quais tem um relacionamento peculiar com a classe.

“ O capital pode apresentar-se em três formas: como *capital econômico*, que é direta e imediatamente convertido em dinheiro e pode ser institucionalizado na forma de direitos de propriedade; como *capital cultural*, que é convertido, sob certas condições, em capital econômico e pode ser institucionalizado na forma de qualificações educacionais; e como *capital social*, produzindo obrigações sociais (*connections*), que é convertido, sob certas condições, em capital econômico, podendo ser institucionalizado na forma de um título de nobreza (Bourdieu, 2001: 98)¹⁴.

As três formas tornam-se socialmente efetivas, legitimando-se através da mediação do capital simbólico¹⁵. Nesta estrutura, o capital social tanto pode gerar

¹⁴ Traduzido do inglês pela autora.

¹⁵ Conforme Wall et alii (1998: 306), as idéias de Bourdieu acerca do capital social têm sua origem em teóricos sociais franceses clássicos como Marcel Mauss e Durkheim. No *Ensaio sobre a Dádiva*, Mauss afirma que o ato de troca e transação é um elemento básico para todos os grupos humanos. As interações, sejam para obter ganho econômico, observância de preceitos religiosos, ajustamento a deveres legais, ou liberação emocional, servem para reproduzir e reforçar a integridade da sociedade mais ampla. Este ponto de vista de Mauss alinha-se fortemente com a ênfase de Durkheim sobre a solidariedade e a coesão social [traduzido do inglês pela autora].

coesão e cooperação quanto conflito social. Ainda que Bourdieu utilize a terminologia de Marx na descrição da vida social, vista como uma competição permanente por melhores posições na estrutura social, afasta-se deste significativamente ao afirmar que o centro do conflito não está entre dominantes e dominados, mas entre as diferentes facções em disputa dentro de um mesmo *campo*. A noção de *campo* utilizada por Bourdieu serve para demarcar as diversas áreas de atividade institucionalizada, que vão adquirindo relativa autonomia à medida que a sociedade se torna mais complexa, nas quais os agentes entram em conflito para manter ou melhorar sua posição social (Wall et alii, 1998). A identidade de cada campo é definida pelo tipo específico de capital que o constitui. Bourdieu utiliza o conceito de capital social de forma instrumental, centrando-se nos benefícios que são obtidos pelos indivíduos em função de sua participação em grupos e sobre a construção deliberada de sociabilidade com o objetivo de criar este recurso (Portes, 1998: 3). Na definição de Bourdieu:

O capital social é o conjunto de recursos atuais ou potenciais que estão ligados à posse de uma *rede durável de relações* mais ou menos institucionalizadas de interconhecimento e de inter-reconhecimento ou, em outros termos, à *vinculação a um grupo*, como conjunto de agentes que não somente são dotados de propriedades comuns (passíveis de serem percebidas pelo observador, pelos outros ou por eles mesmos), mas também são unidos por *ligações* permanentes e úteis (Bourdieu, 1998: 67).

Bourdieu destaca também a criação do capital social através do conceito de *habitus* - as atitudes, concepções e disposições compartilhadas pelos indivíduos pertencentes à mesma classe – que configura redes sociais de reconhecimento e inter-reconhecimento entre os agentes.

O volume de capital que um agente individual possui depende então da extensão da rede de relações que ele pode efetivamente mobilizar e do volume do capital (econômico, cultural ou simbólico) que é posse exclusiva de cada um daqueles a quem está ligado (Bourdieu, 1998: 249).

A reprodução do capital social é assegurada de duas maneiras: pelas instituições e pelo trabalho de sociabilidade. As instituições permitem "concentrar nas mãos de um agente singular a totalidade do capital social que funda a existência do grupo (família, nação, mas também associação ou partido) [...]". Em sua ausência, "cada agente deve participar do capital coletivo". Essa "delegação difusa, correlata do pertencimento, impõe conseqüentemente a todos os membros do grupo, sem distinção, a caução do capital coletivamente possuído, sem colocá-los a salvo do descrédito que pode ser

acarretado pela conduta de qualquer um deles [...]" (Bourdieu, 1998: 69). O capital social, portanto, é um fenômeno coletivo para Bourdieu, ainda que seja analisado a partir da perspectiva de agentes mobilizando os recursos que possuem para obter o que está em jogo no campo.

As associações voluntárias e as ações de benefício coletivo ou público podem ser interpretadas como um campo autônomo que tem suas próprias leis, irredutíveis às leis dos outros campos. Ele se constitui com base na lei fundamental de que o serviço prestado tem o caráter de bem público, sendo um campo em que "a busca do lucro estritamente econômico pode ser desencorajada por normas explícitas ou por injunções tácitas" (Bourdieu, 1996: 151).

Quando as representações oficiais daquilo que um homem é oficialmente em um espaço social dado tornam-se *habitus*, elas se tornam o fundamento real das práticas. Os universos sociais nos quais o desinteresse é a norma oficial, não são, sem dúvida, inteiramente regidos pelo desinteresse: por trás da aparência piedosa e virtuosa do desinteresse, há interesses sutis, camuflados, e o burocrata não é apenas o servidor do Estado, é também aquele que põe o Estado a seu serviço... Dito isso, não se vive impunemente sob a invocação permanente da virtude, já que somos apanhados pelos mecanismos e pelas sanções que existem para lembrar a obrigação do desinteresse (Bourdieu, 1996: 152).

Desse modo, o campo das ações voluntárias é um universo socialmente construído na negação do interesse e do cálculo, cujas trocas estão ancoradas em estruturas objetivas incorporadas como *habitus*. Para Bourdieu, o ato generoso (a caridade, o altruísmo, a solidariedade) somente é possível:

[...] para agentes sociais que adquiriram disposições generosas, em universos em que elas são esperadas, reconhecidas e recompensadas, como que ajustadas às estruturas objetivas de uma economia capaz de lhes garantir recompensa (não apenas sob a forma de contra-dons) e reconhecimento, ou seja, se me permitem uma expressão aparentemente redutora, um mercado (Bourdieu, 2001: 236).

A criação de associações pode gerar um sentimento de solidariedade entre um grupo de indivíduos, devido ao surgimento de uma identidade coletiva em função desse pertencimento. Desse ponto de vista, a constituição de uma associação voluntária pode ser considerada como estratégia de investimento individual e coletivo orientada para a institucionalização das relações do grupo, podendo ser utilizada como fonte confiável para a acumulação de capital social (Portes, 1998; Bourdieu, 1998).

2.2.4 Capital social e escolha racional: a concepção de Coleman

De forma análoga a Bourdieu, Coleman recorre a termos econômicos, incorporando-os à sociologia para especificar a sua concepção de capital social. Segundo sua definição, o capital social é “(...) a habilidade das pessoas trabalharem juntas em grupos e organizações para atingir objetivos comuns” (Coleman, 1988: 95)¹⁶.

Coleman parte de uma dupla crítica para introduzir a noção de capital social. De um lado, questiona os sociólogos que tendem a apreender o ator como socializado, ou seja, tendo sua ação determinada por normas sociais, regras e obrigações. No entanto, destaca que a principal virtude destes estudos é a habilidade com que descrevem e explicam como a ação é modelada, limitada e direcionada pelo contexto social. De outro lado, critica os economistas que percebem a ação como produto unicamente das motivações de auto-interesse dos atores, sendo independente das estruturas que configuram o mundo social. Aponta, porém, o mérito em postularem um princípio de orientação da ação, encontrado na maximização da utilidade¹⁷.

O princípio da ação racional ou intencional é incorporado por Coleman em sua concepção de capital social, conjugando-o com os efeitos das estruturas sociais sobre o comportamento dos atores. Em outros termos, há uma tentativa de mesclar os dois princípios, o que permitiria contemplar a relativa liberdade dos atores em suas decisões acerca dos rumos de suas ações, ao mesmo tempo incorporando os efeitos do contexto social sobre estas decisões. Ele define o capital social pela sua função como " uma variedade de diferentes entidades¹⁸, com dois elementos em comum: todas elas consistem em algum aspecto das estruturas sociais, facilitando as ações dos atores – sejam eles pessoas ou empresas – na estrutura" (...) (Coleman, 1988: 98; 1990: 302)¹⁹.

Assim como o capital físico e o capital humano, o capital social não é completamente fungível mas pode ser específico para certas atividades. Um tipo de capital social que se mostra valioso para facilitar certas ações, pode ser menos útil ou até mesmo prejudicial em outras circunstâncias. Ao contrário de outras formas de

¹⁶ Traduzido do inglês pela autora.

¹⁷ Este princípio está na base da teoria econômica neoclássica e de diversas vertentes da filosofia política tais como o utilitarismo, contratualismo, direitos naturais (Coleman, 1988).

¹⁸ “[...] obrigações, expectativas, canais de informação e um conjunto de normas e sanções efetivas que restringem e/ou encorajam certos tipos de comportamento” (Wall et alii, 1998: 308).

¹⁹ Em seu *paper Social Capital: origins and applications* (1998), Portes chama a atenção para a semelhança entre a definição produzida por Coleman e, principalmente, sua análise acerca dos usos possíveis do capital social para a aquisição de qualificações educacionais, e aquela pioneiramente formulada por Bourdieu, embora este não seja mencionado em momento algum no trabalho de Coleman.

capital, o capital social é inseparável da estrutura de relações estabelecidas entre os atores (Coleman, 1988).

Coleman afirma que o conceito de capital permite identificar as funções de certos aspectos da estrutura social, auxiliando na avaliação dos diferentes resultados obtidos por atores individuais e nas transições do nível micro ao macrossocial, sem que seja necessário elaborar os detalhes socioestruturais através dos quais ocorrem estas transições.

Fontes de capital social

A característica principal do capital social em relação a outras formas de capital (físico, cultural/humano), apontada tanto por Bourdieu quanto por Coleman, é a sua intangibilidade. Ele só existe na estrutura das relações sociais, que são as fontes do capital social. Coleman identifica as relações sociais que são recursos de capital úteis para os indivíduos (Coleman, 1988, 1990; Portes, 1998).

Obrigações, expectativas e integridade das estruturas sociais (confiança)

O capital social é um recurso que gera benefícios para os indivíduos, tendo como fonte o relacionamento com outros. Se A faz algo para B e confia que B retribuirá no futuro, então, A cria uma expectativa positiva em relação ao comportamento de B e, em B, gera a obrigação de retribuir A. Essa obrigação, conforme Coleman, pode ser concebida como um crédito (*credit slip*) obtido por A para execução por B. Se A obtém um grande número desses créditos de uma série de pessoas com quem tem relações, pode-se, então, estabelecer uma analogia direta do capital social com o capital financeiro. Essas prestações de variadas espécies constituem um conjunto de créditos ao qual A pode recorrer a qualquer momento quando necessitar. Entretanto, se A tiver feito uma avaliação errônea acerca do comportamento de B, não haverá retribuição (Coleman 1988, 1990).

Esta forma de geração de capital social depende de dois elementos fundamentais: a *integridade* do ambiente social, ou seja, a certeza de que as obrigações serão retribuídas, e da *extensão atual das obrigações anunciadas*. As estruturas sociais diferem nestas duas dimensões e os agentes no interior da mesma estrutura diferem na segunda dimensão. Um exemplo que Coleman utiliza para ilustrar o efeito positivo de um contexto social em que os agentes confiam uns nos outros, é o das associações de crédito rotativo do sudeste asiático. Essas associações estudadas por Clifford Geertz

(1962), consistem em grupos de amigos ou vizinhos em comunidades rurais de baixa renda que se reúnem mensalmente e depositam uma determinada quantia predefinida em um fundo comum, o qual é recebido por um dos membros sorteado a cada reunião. Ao fim de alguns meses, conforme o número de participantes, cada um dos membros terá feito n contribuições e recebido um pagamento. Como Geertz apontou, essas associações servem como eficientes indutores à acumulação de poupança para pequenas despesas de capital, representando uma forma importante de fomentar o desenvolvimento econômico em comunidades de baixa renda. Todavia, para que o sistema funcione adequadamente é necessário que exista um alto grau de integridade e, portanto, confiança entre os participantes do grupo, garantindo que a pessoa que recebe o pagamento antecipadamente não desertará causando prejuízo aos demais. Conforme aponta Coleman, as associações de crédito rotativo funcionam bem em comunidades pequenas e coesas, mas dificilmente seriam bem-sucedidas em áreas urbanas com um alto grau de desorganização social.

Essas diferenças tanto na confiabilidade do ambiente social quanto na extensão das obrigações assumidas devem-se a diversas razões. Uma delas é a existência de diferenças no grau de integração das comunidades. As regras de reciprocidade e a solidariedade são mais facilmente encontradas nos menores agregados sociais, tais como as pequenas comunidades. Um outro fator é a maior ou a menor presença do Estado e a existência de efetiva assistência social aos que dela necessitam. Além disso, existem as diferenciações culturais. Em algumas culturas é humilhante receber ajuda, enquanto em outras há menor predisposição ao voluntariado.

Acesso à informação

Coleman destaca que as relações sociais são importantes canais de informação, fornecendo uma base para a ação. As relações sociais mantidas com outros atores, em função de outros objetivos, são meios através dos quais pode-se obter informação. Neste tipo de interação não se geram créditos, nem obrigações e expectativas, mas apenas obtém-se informação.

Normas e sanções efetivas

De acordo com Coleman, quando as normas em vigor são efetivas, constituem-se em uma poderosa fonte de capital social, ainda que muitas vezes haja fragilidade. Por exemplo, em cidades onde existem normas efetivas que inibem o crime, é possível

andar sem medo pelas ruas à noite.

Uma fonte importante de capital social é a norma prescritiva de que se deve renunciar ao auto-interesse, agindo em conformidade aos anseios da coletividade. Uma norma deste tipo, reforçada por apoio social, *status*, honra e outras recompensas não materiais, pode levar as pessoas a trabalharem pelo bem público. Em alguns casos, as normas deste tipo foram internalizadas²⁰; em outros, são amplamente apoiadas pelas recompensas externas oferecidas às ações abnegadas e a desaprovação social que acompanha as ações egoístas. Coleman chama a atenção para o fato de que as normas deste tipo, tanto aquelas apoiadas por sanções internas quanto externas, mostram-se efetivas na superação do problema de externalidades negativas²¹ que surge em todos os agregados humanos de maior porte. No entanto, as normas sociais embora representando um capital social que facilita algumas ações, restringem outras. As normas prescritivas que recompensam certas ações, muitas vezes direcionam energia para longe de outras atividades que poderiam beneficiar a coletividade.

Aspectos da estrutura social que facilitam a formação de capital social

Para Coleman, ainda que todas as relações e estruturas sociais atuem positivamente facilitando o surgimento de capital social, existem certos tipos de relacionamentos que são mais importantes para facilitar algumas formas de capital social.

As redes sociais fechadas (*closure social network*) representam mecanismos que geram capital social. A produção de normas efetivas, que são criadas para limitar os efeitos externos negativos ou estimular os positivos, dependem de uma propriedade das relações sociais que Coleman denomina *fechamento* (*closure*). Ou seja, quando as redes sociais são densas e todos estão inter-relacionados uns com os outros, aquele que realizar uma ação prejudicial ao grupo pode receber uma sanção coletiva pelo seu comportamento. Este é um fator de desestímulo ao comportamento oportunista.

Redes sociais fechadas geram condições para que os comportamentos prejudiciais ao grupo sejam efetivamente sancionados, o que por seu turno difunde a certeza entre os participantes de que as obrigações devidas serão efetivamente cumpridas. Em uma estrutura social aberta, ao contrário, o fato de não cumprimento de

²⁰ Aqui pode-se estabelecer um paralelo ao conceito de *habitus* de Bourdieu e sua concepção de ação desinteressada. Vide Bourdieu (1989, 1996).

²¹ Oportunismo e falta de cooperação.

uma obrigação somente pode ser penalizado pela pessoa à qual esta era devida. A abertura das redes sociais impede o surgimento de confiança, pois o comportamento dos participantes não é conhecido por todos. Além disso, como não podem ser aplicadas sanções coletivas o oportunismo tem maiores chances de se manifestar.

Um outro fator importante para o surgimento de capital social é a existência de uma organização social apropriada. As associações voluntárias²² são deste tipo, pois ao se constituírem para a concretização de um objetivo podem trazer benefícios adicionais aos seus membros. Por exemplo, uma associação de moradores fundada para pressionar o governo a resolver determinados problemas de infra-estrutura e moradia, posteriormente se continuar atuante e aumentar as suas interações com outras associações, representará um estoque valioso de capital social que permitirá obter melhorias adicionais à comunidade. Coleman destaca que as relações estabelecidas em múltiplos contextos, o que hoje encontra-se difundido como redes sociais, permitem que os mesmos recursos possam ser utilizados em contextos distintos.

2.2.5 Capital social para a boa governança: o enfoque de Putnam

O autor de maior influência no debate atual sobre o capital social é sem dúvida nenhuma Robert Putnam, que se notabilizou após a publicação de “Comunidade e Democracia: a experiência da Itália Moderna” (*Making democracy work. Civic traditions in modern Italy*) em 1993. Essa obra apresenta os resultados de uma extensa pesquisa multidisciplinar, iniciada em 1970, cujo objetivo era compreender o modo como a política e o governo são influenciados pelas instituições e os fatores que condicionam o desempenho institucional. A questão básica que Putnam procura responder, contrastando os diferentes resultados produzidos pela descentralização política no Norte e Sul da Itália, é: por que a mesma instituição exibe desempenho diverso em contextos sociais distintos? Comparando historicamente as duas regiões, Putnam chega à conclusão de que o bom desempenho institucional do Norte da Itália deve-se principalmente a uma sociedade civil muito mais forte do que a do Sul, ou seja, à existência de uma "comunidade cívica". Uma das características deste tipo de

²² Anheir e Kendall (2000: 11) afirmam que "ironicamente, a mais influente avaliação atual sobre o papel das organizações voluntárias – o enfoque da escolha racional de Coleman (...) – apóia-se em argumentos de um híbrido de economia e sociologia". Todavia, estes autores parecem ignorar que antes de Coleman, Bourdieu utilizou argumentos semelhantes mas articulados em uma estrutura que admite a noção de conflito, que não é considerado no enfoque de Coleman nem posteriormente, no de Putnam.

comunidade é a preponderância da "virtude cívica", que faz com que os cidadãos assumam uma postura de participação ativa nos negócios públicos.

Os cidadãos de uma comunidade cívica não são santos abnegados, mas consideram o domínio público algo mais do que um campo de batalha para a afirmação do interesse pessoal (Putnam, 1996: 102).

A igualdade política é outro dos aspectos relevantes que estão presentes na comunidade cívica, que "se mantém unida por relações horizontais de reciprocidade e cooperação e não por relações verticais de autoridade e dependência" (Putnam, 1996: 102). A liderança política, da qual as sociedades complexas não podem prescindir devido à necessidade de divisão do trabalho, implica em responsabilidade em relação aos cidadãos. O maior ou menor grau de civismo de uma comunidade está estreitamente relacionado à igualdade política existente entre os cidadãos "que seguem as regras de reciprocidade e participam do governo" (Putnam, 1996: 102).

Participação ativa dos cidadãos nos negócios públicos e igualdade política, embora extremamente importantes, não são suficientes por si sós para caracterizar uma comunidade cívica. É necessário ademais que exista solidariedade, confiança e tolerância nas relações dos cidadãos uns com os outros. As divergências que resultam das "opiniões firmes sobre as questões públicas", são solucionadas pela via negociada, pois os cidadãos confiam uns nos outros e estão dispostos a cooperar pelo bem comum.

As relações de confiança permitem à comunidade cívica superar mais facilmente o que os economistas chamam de "oportunismo", no qual os interesses comuns não prevalecem porque o indivíduo, por desconfiança, prefere agir isoladamente e não coletivamente (Putnam, 1996: 103).

De maneira análoga a Coleman, Putnam aponta que "certas estruturas e práticas sociais incorporam e reforçam as normas e os valores da comunidade cívica" (Putnam, 1996: 103). Apoiando-se em Tocqueville, mas também aprofundando a compreensão de Coleman, que vê as organizações voluntárias como instrumentais à criação de confiança entre seus membros, Putnam destaca a contribuição destas para assegurar "a eficácia e a estabilidade do governo democrático", tendo em vista que afetam positivamente os indivíduos e a sociedade. No contexto interno, o pertencimento a uma organização criada em função da consecução de um objetivo coletivo ou público fomenta entre os associados "hábitos de cooperação, solidariedade e espírito público" (Putnam, 1996: 103), os famosos "hábitos do coração" destacados por Tocqueville. Em âmbito externo

ou contexto da sociedade mais ampla, as associações voluntárias potencializam a articulação e agregação de interesses, resultando em uma condição básica para um governo democrático eficaz. Todavia, uma condição *sine qua non* para o sucesso das organizações locais participativas é a auto-iniciativa em sua criação e relativa coesão da comunidade. Ou seja, identificação com a associação e compartilhamento de normas e valores, características do capital social. Conforme definição de Putnam: “(...) o capital social diz respeito a características da organização social, como confiança, normas e sistemas [de participação cívica], que contribuam para aumentar a eficiência da sociedade, facilitando as ações coordenadas” (Putnam, 1996: 177).

Putnam considera que embora a *confiança* não faça parte da definição do capital social é uma consequência deste, podendo ser tomada como *proxy* de sua existência (Putnam, 2001). As normas compartilhadas, que podem ser enraizadas em valores religiosos ou ideológicos, mas também em padrões de desempenho profissional e códigos comportamentais, reduzem a incerteza pois permitem aos atores prever o comportamento mútuo. Com isso, forma-se um circuito virtuoso pois “a própria cooperação gera confiança” (Putnam, 1996: 180). No contexto de comunidades de pequeno porte e alta integração, a confiança nasce das interações face a face e da coesão existente entre seus membros. Já nas sociedades complexas, a confiança somente pode surgir em função da existência de regras de reciprocidade e de sistemas de participação cívica.

Seguindo a trilha aberta por Tocqueville em *A Democracia na América* (1835 e 1840), Putnam considera que quanto mais desenvolvido o tecido associativo e as interações horizontais ou sistemas “reticulados” em uma comunidade, “[...] maior será a probabilidade de que seus cidadãos sejam capazes de cooperar em benefício mútuo” (Putnam, 1996: 183). Desse modo, a cooperação surge como um “poderoso efeito secundário” dos sistemas de engajamento cívico, pois as associações aumentam os custos potenciais para o transgressor em qualquer transação individual; promovem sólidas regras de reciprocidade; facilitam a comunicação e melhoram o fluxo de informações sobre a confiabilidade dos indivíduos. Elas “[...] permitem que as boas reputações sejam difundidas e consolidadas”. Finalmente, “[...] corporificam o êxito alcançado em colaborações anteriores, criando assim um modelo culturalmente definido para futuras colaborações” (Putnam, 1996: 183).

Diversos estudos têm utilizado a noção de capital social tomando como base as contribuições de Bourdieu, Coleman e Putnam. Os três autores seminais no debate contemporâneo compartilham a mesma ampla compreensão acerca de seu significado, mas detêm-se em aspectos específicos que irão estabelecer as diferenças existentes em cada enfoque (Wall et alii, 1998).

Bourdieu, Coleman e Putnam convergem ao afirmarem que o capital social representa um recurso ou ativo que, a exemplo do capital econômico, pode ser acumulado. Todavia, de modo diverso ao capital econômico que tem um proprietário cujos direitos são assegurados por lei, o capital social tem o caráter de bem público. Somente pode ser acumulado mediante a manutenção e ampliação das relações sociais que ocorrem em nível da comunidade, a qual não tem nenhum reforço legal para reivindicar sua propriedade (Wall et alii, 1998; Offe, 2001). A diferença entre os três autores neste ponto consiste no tamanho da “comunidade” de referência. Bourdieu interessou-se por “campos” sociais específicos (artístico, científico, entre outros) e Coleman por famílias e organizações formais como as empresas, enquanto Putnam centrou-se em grandes regiões (Wall et alii, 1998).

De acordo com Portes (1998: 5), a definição um tanto vaga proposta por Coleman abriu o caminho para a reclassificação de uma série de diferentes, e até mesmo contraditórios, processos sociais como capital social. Ainda, seguindo a crítica de Portes, o próprio Coleman misturou em sua definição processos distintos, denominando a todos de capital social. Por exemplo, ele incluiu no conceito alguns dos mecanismos que geravam capital social (as expectativas de reciprocidade e a imposição das normas do grupo); as consequências de sua posse (o acesso privilegiado à informação); e a organização social que fornece o contexto para a materialização das fontes e dos efeitos. Do ponto de vista do receptor, os recursos obtidos através do capital social têm o caráter de uma *dádiva*. Dessa maneira, salienta Portes, é importante distinguir os recursos, da capacidade de obtê-los devido ao pertencimento a diferentes estruturas sociais, que é uma separação explicitada por Bourdieu e obscurecida em Coleman (Portes, 1998: 5).

As transformações do capital social em melhores posições econômicas e do status individual são o objeto de interesse de Bourdieu e Coleman. Já Putnam enfocou o contexto de amplas regiões, onde o capital social existente atua no fortalecimento das instituições democráticas e no desenvolvimento econômico. Em Bourdieu, as facções de uma determinada camada social lutam por assumir o poder em um mesmo campo (literário, artístico, grandes universidades). Coleman, por seu turno, amplia o conceito

de capital social para incluir as associações verticais e horizontais, bem como o comportamento de outras entidades tais como as associações verticais entre empresas, que se caracterizam por relacionamentos hierárquicos e distribuição desigual de poder (Grootaert, 1998). A posse de capital social, no entender de Coleman, permite concretizar o objetivo de aumentar o capital humano para melhorar a posição socioeconômica individual. Para Putnam, o papel positivo do capital social consiste principalmente no estabelecimento de instituições democráticas que fortalecem a *boa governança*, permitindo o desenvolvimento de políticas públicas direcionadas ao atendimento do interesse coletivo.

Apesar das diferenças entre os autores, existe consenso de que a presença de capital social potencializa a aprendizagem, a mobilidade social, o desenvolvimento econômico, a proeminência política ou a vitalidade da comunidade (Wall et alii, 1998). Entre os principais benefícios mencionados na literatura pertinente são apontados a redução dos custos de transação, a produção de bens públicos e o fato de facilitar a constituição de organizações de gestão de base efetivas, de atores sociais e de sociedades civis saudáveis (Durstun, 2000: 7).

No entanto, ainda que o capital social seja considerado como um recurso positivo multidimensional, Bourdieu (1980) e Portes e Landolt (1996) apontam também o seu lado negativo, o fato de que as redes sociais mobilizadas por determinados grupos ou indivíduos são também utilizadas para excluir outros do acesso a recursos, a exemplo dos limites rígidos impostos pelo sistema de castas na Índia. Além disso, redes sociais de grande coesão podem ser danosas à sociedade, como as “famílias” mafiosas, as gangues juvenis, o terrorismo e as “limpezas” étnicas produzidas pelo choque entre etnias altamente coesas. Desse modo, o capital social deve ser avaliado como fator neutro estabelecendo distinção “entre o capital social vertical que é geralmente negativo como em bandos e cartéis de delinquentes e drogas e o capital social horizontal geralmente positivo como nas associações e agrupamentos comunitários” (Durstun, 2000: 11).

Um outro aspecto que Portes destaca no que se refere à análise do capital social, que é muito relevante quando se procura compreender as interações entre as distintas lógicas que presidem as ações das associações voluntárias, do Estado e das empresas, é a diferença existente entre as motivações dos receptores e as dos doadores nas trocas mediadas pelo capital social.

O desejo dos receptores de ter acesso a recursos valiosos é entendido facilmente. Mais complexas são as motivações dos doadores, os quais são solicitados a tornar disponíveis estes recursos sem qualquer retorno imediato. Tais motivações são plurais e merecem ser analisadas, porque elas são os processos centrais que o conceito de capital social busca apreender (Portes, 1998: 5-6).

Portes e Landolt (1996) mencionam entre os efeitos negativos (*downside*) que podem ser produzidos pela "comunidade", as restrições sobre a liberdade e a iniciativa individual que levam ao conformismo. De acordo com os autores, em pequenas cidades em que todos se conhecem é possível comprar a crédito na loja da esquina. Entretanto, as pequenas comunidades podem ser asfixiantes para os espíritos independentes e empreendedores, que geralmente têm buscado a liberdade propiciada pelas cidades. Além disso, se consideramos mais detidamente as próprias organizações voluntárias e sua atuação em políticas públicas percebemos que o emponderamento produzido pela posse de capital social torna-se um recurso de *poder* para algumas organizações, gerando condições favoráveis em fazer passar determinados pontos de vista *particularistas* como de interesse público.

2.3 O paradigma da dádiva

Nos últimos vinte anos ressurgiu na Europa, principalmente na França, o interesse pelos escritos de Marcel Mauss, tendo sido publicados diversos estudos inspirados no seu *Ensaio sobre a Dádiva* produzidos por intelectuais identificados com o M.A.U.S.S. – *Mouvement Anti-Utilitariste dans les Sciences Sociales* (Movimento Anti-Utilitarista nas Ciências Sociais). Esse movimento congregado em torno da *Revue du MAUSS* sustenta que as ciências sociais são dominadas por dois paradigmas, que freqüentemente estão em confronto. O paradigma individualista parte do indivíduo para explicar a totalidade social, enquanto o paradigma holista assume que a sociedade, o coletivo maior, é o fundamento do comportamento individual. Na superação dessa antinomia, esses autores²³ defendem a constituição de um novo paradigma, de caráter relacional, que visa a superar tanto a abordagem sustentada na imagem do *homo oeconomicus*, que representa o *mainstream* contemporâneo²⁴ nas ciências sociais, bem

²³ Os representantes mais conhecidos do Movimento Anti-Utilitarista nas Ciências Sociais (M.A.U.S.S) são Alain Caillé, Jacques Godbout, Serge Latouche. Entre os autores referenciais para este movimento encontram-se Claude Lefort e Cornelius Castoriadis.

²⁴ O paradigma neoliberal aparece nas ciências sociais sob diversas denominações: teoria da escolha racional, racionalidade instrumental, individualismo metodológico, utilitarismo, *homo oeconomicus*, teoria econômica neoclássica (Godbout, 2002).

como o paradigma holista fundado na concepção do *homo sociologicus*, que apreende as ações de indivíduos e coletivos humanos como "manifestações da dominação exercida pela totalidade social sobre os indivíduos e da necessidade de reproduzi-la" (Caillé, 2002: 16-17). O paradigma do dom ou dádiva, irá privilegiar o *homo donator*. A definição sociológica do dom é:

[...] toda prestação de serviços ou de bens efetuada sem garantia de retribuição, com o intuito de criar, manter ou reconstituir o vínculo social. Na relação de dom o vínculo tem mais importância que o bem. – *Definição geral*: toda prestação de serviço ou bem, efetuada sem obrigação, garantia ou certeza de retribuição. O paradigma do dom insiste sobre a importância, positiva e normativa, sociológica, econômica, ética, política e filosófica desse tipo de prestação (Caillé, 2002: 142).

Tanto o individualismo quanto o holismo apreendem a ação social de forma unidimensional e reducionista. "O individualismo reduz tudo ao interesse", enquanto o enfoque holista "reduz tudo a uma forma ou outra da obrigação (da coerção, da dívida etc.)" (Caillé, 2002: 144). O paradigma do dom "reconhece plenamente a força dos interesses e a efetividade da obrigação, mas dialetiza ambos" (Caillé, 2002: 144). Para Caillé, os interesses e a obrigação devem ser analisados a partir da teoria pluridimensional e paradoxal da ação implícita no *Ensaio sobre a Dádiva* de Mauss.

A tríplice obrigação de dar é com efeito uma obrigação de liberdade (espontaneidade). E, neste quadro, a ação é simultaneamente, e em proporções sempre variáveis e instáveis, "interessada" e "desinteressada". Isso, tendo em vista que os interesses de glória, de prestígio, de ser, dominam hierarquicamente, tanto positiva como normativamente, os interesses instrumentais, de posse, os interesses de ter (Caillé, 2002: 144).

De acordo com isso, Caillé destaca quatro motivações da ação social que são "irreduzíveis umas às outras", correspondendo a duas oposições básicas. De um lado, há a "oposição da obrigação e da liberdade (da criatividade)"; de outro, a "oposição entre o interesse pessoal, o interesse por si mesmo e o interesse pela aliança ou pela amizade, o interesse pelos outros (ou noutras palavras, o altruísmo)" (Caillé, 2002: 145).

Características da dádiva

Os agentes sociais, em um sistema de dádiva, afastam-se voluntariamente da equivalência que é uma característica do mercado. Embora na dádiva geralmente haja retribuição, muitas vezes inclusive maior do que a própria dádiva, a finalidade da relação não é a retribuição. Em outras palavras, nas relações mercantis o investimento é

realizado com o objetivo de obter um retorno superior ao que foi investido; em um sistema de dádiva, pode-se receber mais do que se deu, mas este não era o fim que motivava a ação. Na relação mercantil:

Graças à lei da equivalência, cada relação é pontual; sem futuro, ela não nos insere, portanto, em um sistema de obrigações. [...] Eis a melhor definição sociológica do mercado: um vínculo social que visa escapar às obrigações normais inerentes aos vínculos sociais. Essa é a essência da liberdade moderna (Godbout, 2002: 67).

Ao contrário do mercado que se fundamenta no contrato e na liquidação da dívida, na dádiva a dívida voluntariamente mantida é uma tendência essencial. Daí que o sistema do dom seja oposto ao de mercado. Além disso, embora a dívida implique obrigação, o paradigma holístico não pode ser aplicado à dádiva em razão de que a escolha de dar é voluntária, portanto não resulta da obediência a regras.

Com toda a certeza, em alguns setores como a dádiva aos desconhecidos, verifica-se uma tendência maior para que o dom obedeça a uma norma moral; e numerosos comportamentos de dom obedecem a uma regra, a uma convenção social. No entanto, nos vínculos pessoais, estes dons são considerados pelos atores sociais como dons de qualidade inferior; o "verdadeiro" dom é aquele cujo sentido não é conformar-se com uma convenção social ou com uma regra, mas expressar o vínculo com a pessoa (Godbout, 2002: 75).

Dessa maneira, ao privilegiar a dívida, e o vínculo social, a ação voluntária não pode ser explicada pelo princípio do interesse. Além do que, dado o caráter de livre escolha e prazer da doação, também não pode ser explicada com base no princípio da interiorização das normas.

De acordo com Caillé (2002: 149), o fato associativo "se desenvolve na interface da primariedade e da secundariedade, da comunidade orgânica (*Gemeinschaft*) e da sociedade contratual (*Gesellschaft*). Dito de outra forma, a ação voluntária mescla lógicas opostas, transformando-as:

[...] permitindo realizar tarefas funcionais sob a forma da personalização, ou formar alianças em grande escala, alianças próprias da macrossociedade, sem renunciar à forma da microssociedade. E, para dizê-lo em relação a outros referenciais teóricos, a associação abre aquilo que se poderia denominar *espaços públicos primários* (que repousam sobre o interconhecimento) (Caillé, 2002: 149).

Em relação às motivações da ação voluntária, a concepção anti-utilitarista não se interroga sobre "o grau de pureza das intenções dos militantes voluntários" mas

reconhece a possibilidade de ações "que subordinam o fim lucrativo a outras considerações, não instrumentais" (Caillé, 2002: 150). O princípio sobre o qual se fundamenta a associação é uma combinação de liberdade e obrigação, que possibilita a realização de interesses comuns.

[...] onde a obrigação incita a quitar uma dívida, onde o interesse mercantil ou instrumental leva a sair do registro da dívida equilibrando a cada instante os direitos e os deveres, os débitos e os créditos, o dom e a ação associativa estimulam a entrar no ciclo da circulação da dívida que, quando funciona bem, cria o endividamento mútuo positivo [...] (Caillé, 2002: 150).

O paradigma do dom possui muitas afinidades com o conceito de capital social quando chama a atenção para a "cadeia de (inter)dependências e relações de confiança de que são feitas as redes" (Caillé, 1998: 18).

2.4 As ações voluntárias e os movimentos sociais

A abordagem de Alberto Melucci sobre a ação voluntária se insere em um esforço do autor em contribuir para a criação de novas categorias para os movimentos sociais. Segundo ele, estamos sendo confrontados com o desaparecimento "da modalidade de constituição dos atores coletivos que caracteriza a época moderna". Todavia, isso não implica o desaparecimento da ação coletiva e dos conflitos sociais, mas sim uma "mudança profunda da sua forma". A dificuldade em analisar os novos tipos de ação coletiva que surgem no período pós-industrial, e a ação voluntária representa um tipo de ação coletiva entre outros, encontra-se na tentativa de interpretá-los através das categorias da época moderna ou industrial.

O ponto fundamental das mudanças em curso é "a socialização generalizada do sistema planetário, do ecossistema e da experiência individual, junto ao crescimento do potencial de autonomia dos indivíduos", mas que se faz acompanhar por "uma expansão dos desequilíbrios e das desigualdades, a afirmação de novos privilégios e novas formas de poder". A necessidade de criar "uma sociedade planetária mais igual" e sociedades locais menos desiguais é uma "aspiração fundamental" para todos aqueles que refletem sobre o futuro da humanidade e "agem pelo bem comum" (Melucci, 2001: 11).

As novas formas de ação voluntária, principalmente no campo da saúde e da assistência social, ganham impulso nas sociedades complexas em função do declínio dos sistemas de proteção social estatal.

O que distingue a ação voluntária como categoria sociológica é a voluntariedade do vínculo social dentro do qual ela está inserida: a ação voluntária implica a adesão livre a uma forma de solidariedade coletiva e ao pertencimento a uma rede de relações da qual se participa por escolha (Melucci, 2001: 117).

A relação social que tem lugar entre os agentes envolvidos na ação voluntária, e desses com os seus destinatários, não se fundamenta na obtenção de benefícios econômicos diretos. Todavia, a ação voluntária traz compensações imateriais como a aquisição de novas qualificações, treinamento, novas experiências, satisfação pessoal. Além disso, aumenta o capital social possuído pelos agentes em termos de entrada em novas redes sociais, criação de reputação, liderança sobre outros agentes, influência social, entre outros aspectos (Melucci, 2001).

Segundo Melucci, duas outras dimensões encontram-se implícitas na ação voluntária. De um lado, este é um tipo de ação cuja orientação é "a busca de objetivos comuns aos que dela participam", ainda que nela esteja contida uma diversidade de objetivos individuais ou de subgrupos. De outro, é necessário que haja uma forma de organização que permita atingir esses objetivos comuns, embora nem sempre isto aconteça em uma estrutura associativa institucionalizada.

Na realidade empírica as ações voluntárias brotam de "orientações da ação profundamente diversas", destacando-se para Melucci quatro orientações básicas. Em primeiro lugar, existem as formas de filantropia tradicional, de inspiração religiosa ou laica, cuja orientação da ação é o *paternalismo*.

A ajuda em direção a outro ou a redistribuição de recursos é um ato "gracioso", o dever dos fortes e dos privilegiados em direção aos fracos e aos desafortunados. O "rico" (assim como no passado, o soberano ou o senhor) deve ocupar-se do "pobre" porque este deve responder a Deus (ou, na versão laica, à norma moral) (Melucci, 2001: 117).

Um outro tipo de ação voluntária é o *populismo*. Ainda que tenha características semelhantes à filantropia tradicional, a orientação da ação fundamental origina-se em uma concepção dicotômica da sociedade concebida "não em termos de relações, mas em termos de alto/baixo ou, eventualmente, de centralidade/marginalidade" (p.118). Na orientação populista, de um lado está o poder concebido abstratamente e como um ente separado da sociedade, enquanto de outro, acham-se "somente excluídos em busca de redenção" (p. 118). Desse modo, o populismo oscila entre "uma vocação pauperístico-assistencial e um radicalismo da ação que pode assumir também formas violentas" (p. 119). Um exemplo clássico é o peronismo e a relação estabelecida por Evita Perón com

as massas de "descamisados" argentinos.

A terceira orientação da ação voluntária é a *reação* aos efeitos dos modernos sistemas de proteção social estatal e de suas políticas sociais. Nos países onde o Estado desenvolveu sólidas políticas sociais, a reação assume um caráter defensivo à excessiva ingerência da assistência social na vida privada dos beneficiados por ela. Já em países em que a proteção social restringiu-se a alguns segmentos, deixando de fora muitos outros que dela necessitavam, a reação assume caráter de denúncia e de suplência face às deficiências e ausências da política social estatal.

Por último, encontra-se a orientação da ação que leva à *participação social* ou da *community action*, tradicional nas democracias anglo-americanas, mas ainda incipiente em países como o Brasil.

Aqui está em jogo a vontade de manifestar, pela ação, a própria condição de cidadãos que têm o direito-dever de contribuir para a vida coletiva, também nas suas dimensões quotidianas. A ação tende a criar ocasiões de participação, exprime o sentimento de ser parte de uma comunidade cívica. Através da ação torna-se visível o próprio pertencimento e a própria responsabilidade em contribuir para os fins últimos. Eventualmente, se age também para alargar os canais de tais participações (Melucci, 2001: 119).

Para Melucci a ação voluntária cumpre algumas funções nas sociedades contemporâneas. A primeira delas é a de *recrutamento e profissionalização de novas elites* que, por seu intermédio, adquirem e solidificam capacidades técnicas, profissionais e políticas que podem mais adiante ser absorvidas pelo mercado e os órgãos estatais. Em segundo lugar, a ação voluntária tem uma função *expressiva*. Através dela os participantes podem dar livre curso à sua individualidade.

A gratificação psicológica e social que pode derivar do ato altruístico, o pertencimento a uma rede de iguais e a intensidade emocional ligada ao contato com certas formas de sofrimento são todos os elementos que tornam altamente expressiva a participação (Melucci, 2001: 120).

Em terceiro lugar, a ação voluntária desempenha uma função de *democratização*. O crescente envolvimento da sociedade civil nos assuntos públicos, as reivindicações por maior transparência das ações de governo, resulta em ampliação dos canais de participação e visibilidade dos processos de tomada de decisões públicas. Uma outra função importante da ação voluntária é a de *controle social*. Nas sociedades contemporâneas são produzidos contingentes crescentes de indivíduos *socialmente inúteis* em razão dos "processos de exclusão, de discriminação, de pauperização que a

cultura urbana cria e reproduz" (p. 121). Estes resíduos sociais representam um risco de tensões e desordem potencial para as sociedades complexas contemporâneas.

A ação voluntária desenvolve um papel de limpeza urbana e, talvez, de reciclagem. Considerando que esta definição possa parecer amarga, e até mesmo cínica, é necessário reconhecer a presença desta função além das motivações subjetivas, éticas ou religiosas. A orientação "salvífica" que freqüentemente alimenta a ação altruística acaba por confluir para as exigências estruturais dos sistemas complexos (Melucci, 2001: 120).

Todavia, a ação voluntária tem também uma função de mudança na qual Melucci distingue dois aspectos. O primeiro deles é o de *inovação*, pois a ação voluntária "é o laboratório no qual são preparados os modelos culturais, organizativos, relacionais que podem ser transferidos ao mercado ou às instituições (p.: 121), correspondendo este aspecto à função de *recrutamento e profissionalização de novas elites*. O outro é uma função *profética*:

A ação voluntária, por sua própria presença, revela e anuncia: revela a existência escondida de grandes dilemas que atravessam as sociedades complexas e anuncia que "algo novo" é possível. Por trás da neutralidade dos procedimentos técnicos, por trás da objetividade da racionalidade científica, a ação voluntária assinala necessidades humanas e demandas que não se podem reduzir a procedimentos formais. Lembra os limites do poder da sociedade sobre a natureza e sobre os homens, diz que a comunicação e a relação com o outro não se exauriram na mudança (Melucci, 2001: 121).

Dessa forma, embora alguns tipos de ação voluntária tendam ao controle social ou representem formas de protesto social populista, quando esta é "capaz de colocar a diferença e de reforçar a solidariedade" torna-se "um componente vital do processo de renovação de uma 'sociedade civil' digna deste nome: *civitas* pública e individual ao mesmo tempo(...)" (p. 121).

2.5 Modernização Reflexiva e Sociedade de Risco

O engajamento em ações voluntárias nas sociedades contemporâneas vem sendo discutido no âmbito das teorias da modernização cujos autores de maior proeminência são Ulrich Beck e Anthony Giddens. Conforme estes dois autores, as sociedades contemporâneas estão passando por uma transição da modernização "simples" ou primeira modernidade para a modernização "reflexiva" ou modernidade tardia.

Em sua primeira fase, a modernidade "simples", que se inicia a partir do século XVII, a sociedade agrícola, tradicional e feudal evolui para uma sociedade industrial

moderna. Durante a primeira modernização, a racionalidade suplanta a tradição e a superstição, funcionando como fonte para o estabelecimento de um conhecimento objetivo e genuíno da realidade. O desenvolvimento econômico alcançado pelos países da Europa Ocidental no período posterior à Segunda Guerra Mundial, consolidado através do pacto estabelecido entre capital e trabalho que originou o *Welfare State*, produz elevado bem-estar para cada membro da sociedade. Segundo Beck, no imediato pós-guerra a necessidade de reconstrução dos países atingidos pela guerra associa-se ao medo de que a prosperidade econômica e o bem-estar social alcançados fossem perdidos novamente, o que fazia com que "as virtudes clássicas, tais como a disposição ao sacrifício, diligência, trabalho sem descanso, abnegação, subordinação e assistência aos demais, se reforcem mutuamente" (Beck, 1999: 22). Nesse período de prosperidade e segurança – "os trinta anos gloriosos" – do capitalismo, a crença no progresso científico obscurece os efeitos secundários desse processo, tais como a destruição ambiental, a megatecnologia nuclear, a miséria crescente entre os países periféricos. De acordo com o argumento de Giddens (1991, 1997) e Beck (1997, 1999), o grau de desenvolvimento atingido e o próprio dinamismo da sociedade industrial geram riscos sociais, econômicos, políticos, ambientais e individuais – a sociedade de risco – que "tendem cada vez mais a escapar das instituições para o controle e proteção da sociedade industrial" (Beck, 1997: 15).

Na fase atual da modernidade, que Beck denomina *sociedade de risco mundial*, a incerteza retorna às sociedades contemporâneas tanto pela perda de confiança na capacidade das instituições básicas do mundo industrializado – economia, direito e política – controlarem os efeitos ameaçadores gerados por elas mesmas, quanto pelo receio de perda da segurança material e de identidade social (1999: 23). Conforme define Beck (1997: 15-16): "*modernização reflexiva* significa autoconfrontação com os efeitos da sociedade de risco que não podem ser tratados e assimilados no sistema da sociedade industrial". A consequência tem sido a mobilização dos cidadãos e um movimento cívico de ação voluntária, o que alguns denominam de "nova sociedade civil", de ataque público contra a crescente exclusão de significativos contingentes populacionais das condições de existência e das redes de segurança social da modernidade (Beck, 1997: 24).

Beck destaca que, na época da *modernização reflexiva*, está ocorrendo junção de dois pólos considerados mutuamente exclusivos: individualismo e altruísmo. A sua

hipótese é de que o compromisso social dos *filhos da liberdade*²⁵ desenvolve-se em formas outras que a das estruturas institucionais existentes do *interesse auto-organizado pelos outros* (filantropia). Nestas formas mais autonômas (individualizadas) de compromisso social, os indivíduos usam uma nova moral que combina a auto-realização com o altruísmo. Individualismo e altruísmo antes opostos têm se combinado, fortalecendo-se e enriquecendo-se mutuamente.

Individualização significa centrar-se no eu – censuram, sobretudo, os apóstolos do *status quo*, e com isso dizem mais acerca de si mesmos que daqueles que acreditam criticar -. Enquanto no antigo sistema de valores o eu devia ser sempre subordinado às pautas do nós (esboçadas igualmente por indivíduos), no contexto das novas orientações surge, entre outras coisas, uma espécie de *individualismo altruísta*. Aquilo que parece mutuamente exclusivo – pensar em si mesmo e assistir aos demais – se revela como uma conexão interna, de conteúdo: *quem vive para si, tem que viver socialmente* (Beck, 1999: 18-19)²⁶.

O voluntariado contemporâneo não tem sido compreendido, conforme Beck (1999: 14-15), por quatro suposições fundamentais contidas no debate público e acadêmico sobre o compromisso voluntário:

1. O compromisso (ação voluntária) é equiparado à afiliação e confundido com ela. Se apenas os papéis de afiliados indicam o compromisso, os não filiados são necessariamente egoístas.
2. A suposição do auto-sacrifício: somente quem faz abstração de si mesmo é capaz de assistir aos demais.
3. A ajuda silenciosa ou síndrome da dona de casa: o valor dos serviços prestados a outros reside no fato de permanecer invisível, ou seja, não pago, não reconhecido, e realizado sob as instruções de outros que são os que os controlam.
4. Uma clara separação de papéis entre os que prestam ajuda e os beneficiários: não é reconhecido que aqueles que ajudam outros também, por seu turno, *recebem* ajuda ao prestá-la (reciprocidade); não se aceita o fato de que o enriquecimento possa residir precisamente na experiência do mútuo desamparo.

²⁵ A expressão "filhos da liberdade" utilizada por Beck refere-se ao processo de individualização e à liberdade internalizada pelos indivíduos nas sociedades contemporâneas, principalmente da Europa Ocidental.

²⁶ Traduzido do espanhol pela autora.

De acordo com Beck, quando se mescla essas quatro suposições cria-se uma imagem da ação voluntária como totalmente abnegada, "que obriga os *filhos da liberdade* a *fugir* das organizações, já que nestas o compromisso é igualado ao serviço prestado de forma desinteressada" (p. 15). O voluntariado tradicional baseado em sacrifício pessoal torna-se cada vez menos atrativo para os indivíduos nas sociedades contemporâneas, pois esses cada vez mais se engajam em um compromisso social também em função de seus interesses pessoais como, por exemplo, na busca de auto-realização, aquisição de novas experiências profissionais, novos contatos sociais, fatores esses que influenciam a escolha do tipo de atividade voluntária e da organização em que esta será realizada.

Neste capítulo procurou-se apresentar distintos conceitos que permitam aprofundar a discussão sobre as *ações voluntárias*, recorrendo-se às noções de sociedade civil, capital social e ao paradigma da dádiva. Através destes conceitos enfocou-se a dicotomia entre Estado e sociedade civil, os efeitos positivos e negativos das relações de sociabilidade e os benefícios decorrentes da participação em grupos, bem como as motivações que levam os agentes a se envolverem em ações voluntárias. No âmbito dos estudos culturais, as ações voluntárias foram apreendidas em sua interseção com os movimentos sociais da modernidade.

As teorias que tratam da modernização reflexiva e do surgimento da sociedade de risco mostram que, subjacente à proliferação de organizações voluntárias encontram-se as questões colocadas pela ampliação da incerteza, da insegurança ontológica e a mudança de valores, que têm transformado a natureza do trabalho voluntário em uma combinação de altruísmo e individualismo.

3 TERCEIRO SETOR: O CAMPO DAS AÇÕES VOLUNTÁRIAS

A redemocratização do país que ganha impulso a partir da década de 1980 tornou visível o crescimento das organizações da sociedade civil e de seu papel e influência na defesa de interesses, na mobilização social e nas políticas públicas especialmente com a implantação dos conselhos gestores nos anos de 1990. O termo *terceiro setor* passou a ser utilizado desde então para referir-se às organizações sem fins lucrativos de prestação de serviços sociais e defesa de interesses sociopolíticos diversos, bem como ao exercício da *responsabilidade social* corporativa.

Este capítulo discute a composição do *campo das ações voluntárias* ou *terceiro setor* do qual as organizações não-governamentais constituem o segmento mais representativo e de maior visibilidade, bem como a sua constituição e desenvolvimento no Brasil. Na seqüência, apresenta-se algumas características do associativismo e da atuação das organizações não-governamentais em Porto Alegre.

3.1 O campo das ações voluntárias

A denominação genérica “terceiro setor” é uma tradução de termos equivalentes como *third sector*, *nonprofit sector*, *voluntary sector*, *independent sector*²⁷, *charities*²⁸, pertencentes ao vocabulário anglo-americano, que se difundiu no Brasil a partir da década de 1990 através de instituições do mundo empresarial como a Fundação Abrinq, o Grupo de Institutos, Fundações e Empresas-GIFE e do Conselho da Comunidade Solidária criado pelo governo federal em 1995. A designação corresponde a um grande “guarda-chuva” sob o qual se abriga um amplo e heterogêneo conjunto de organizações privadas sem finalidades lucrativas que se constituem para a obtenção de fins sociais, coletivos ou públicos.

Em países europeus, conforme destaca Santos (1995) tem sido mais comum a utilização do conceito de *economia social*, predominando nesse caso a vinculação entre a atividade econômica e o social bem como uma ênfase em aspectos coletivistas como cooperativas, associações mutualistas, entre outros. Embora algumas vezes sejam utilizados como termos equivalentes, as definições de “terceiro setor” e “economia social” nos países que lhes deram origem correspondem a realidades associativas

²⁷ Nos Estados Unidos essas denominações ressaltam o fato de que o setor sobrevive graças à doação de tempo e dinheiro por parte de indivíduos particulares (PNUD, 1996).

²⁸ Essa é a denominação utilizada na Inglaterra para identificar este tipo de organização que tem origens religiosas, sendo um termo de caráter mais abrangente do que organização não-governamental, pois inclui diversos tipos de ações assistenciais (PNUD, 1996).

distintas. A denominação *terceiro setor* surgida nos Estados Unidos salienta os aspectos de benefício público destinado a terceiros, incluindo uma restrição legal de não poder distribuir lucros entre os seus associados, visto que se refere a organizações não-lucrativas. Já a noção de *economia social* surgiu na França para referir-se a organizações com o triplo significado de associação de pessoas, de ajuda mútua e atividade econômica. O conceito assemelhado utilizado no Brasil é o de *economia solidária*.

Organização não-governamental é um conceito cunhado em 1946 no âmbito da Organização das Nações Unidas para nomear a representação de instituições internacionais não-governamentais como Cruz Vermelha, Associação Cristã de Moços-ACM, Conselho Mundial de Igrejas, entre outras (PNUD, 1996), que são também consideradas como organismos de consulta pela ONU. A estrutura legal atualmente em vigor foi instituída em 1968 através da Resolução 1296 do Conselho Econômico e Social (*Economic and Social Council-ECOSOC*) da ONU (Muukkonen, 2000). De acordo com esta Resolução, qualquer organização internacional que não tenha sido estabelecida por um acordo inter-governamental pertence à categoria “não-governamental”. No entanto, o texto da Resolução 1296 ressalta que para obter o status de organismo consultivo uma ONG deve ter objetivos que tenham consonância com as ambições econômicas e sociais da ONU. Portanto, nem todas as organizações que são não-governamentais obtêm o status de ONG (Gordenker e Weiss, 1995: 361 citados por Muukkonen, 2000). As ONGs são definidas como:

(...) organizações formais que pretendem permanecer, não são entidades *ad hoc*. Elas são ou aspiram ser auto-governadas com base em seus próprios estatutos. São privadas no sentido de que estão separadas dos governos e não têm capacidade para dirigir sociedades ou exigir que elas as apoiem. Elas não geram ou distribuem lucros. As ONGs que interessam aqui são aquelas que têm finalidades, operações ou conexões transnacionais, tendo contatos ativos com o sistema das Nações Unidas (Gordenker e Weiss, 1995: 360 citados por Muukkonen, 2000:74).

Dessa forma, ainda segundo Muukkonen, o conceito de ONG surgiu no contexto da ONU para distinguir entre Estados, a ONU e outras organizações internacionais baseadas em acordos governamentais. A partir dos anos de 1960, esta denominação foi incorporada pelas organizações civis européias envolvidas na cooperação internacional para o desenvolvimento. As ONGs européias passaram a apoiar a formação de ONGs nos países em desenvolvimento introduzindo uma atuação via projetos sociais, o que

modelou um perfil específico para esse tipo de instituição no terceiro mundo: "rede de entidades vinculadas ao circuito dos projetos para o desenvolvimento na cooperação internacional. Num sentido restrito, ONG virou nome próprio deste segmento" (PNUD, 1996: 145).

A crise produzida pela estagnação do crescimento econômico que experimentaram as principais economias capitalistas a partir do início dos anos de 1970, a solução conservadora adotada para enfrentá-la – o neoliberalismo –, a crítica ao *Welfare State* e aos Estados autoritários do Leste europeu, foram alguns dos fatores que levaram ao florescimento de novas e diversas organizações, os “novos movimentos sociais”. Conforme salienta Castells (1999), os movimentos sociais urbanos de final dos anos de 1970 e início da década de 1980 tornaram-se as principais fontes de resistência “à lógica unilateral do capitalismo, estatismo e informacionalismo”, devido ao “fracasso dos movimentos e políticas pró-ativas (por exemplo, o declínio da importância do movimento trabalhista e dos partidos políticos) na luta contra a exploração econômica, a dominação cultural e a repressão política” (p. 80). Esses movimentos sociais deram origem e consolidaram uma multiplicidade de organizações voluntárias autônomas baseadas na experiência cotidiana compartilhada por distintos segmentos sociais. Destacando-se no atendimento de demandas sociais reprimidas e no desenvolvimento de políticas alternativas àquelas oferecidas pelos órgãos governamentais, bem como na defesa de interesses (*advocacy*) dos mais variados grupos, as ONGs, *grassroots* ou organizações de base (Carvalho, 1995) deitaram raízes nos países centrais e em poucos anos difundiram-se pelo mundo inteiro.

Todavia, se bem que muitas vezes adotem a designação "não-governamental" não se deve confundir ONGs com associações comunitárias. As organizações *comunitárias* ou de *base* “ são organizações populares formadas a partir dos interesses comuns de um grupo, em geral a partir do local de vizinhança ou de trabalho ou mesmo de atividades de tipo cultural ou de motivação tecnológica” (Carvalho, 1995: 15). Já as organizações *não-governamentais* (ONGs) “ embora possam ter-se iniciado pelo interesse de uma ou poucas pessoas, atuam em direção ao desenvolvimento de amplos grupos sociais” (p. 15). Ou seja, no caso das organizações comunitárias predominam a informalidade e as relações de proximidade e familiaridade, ao passo que entre as ONGs e os beneficiários de seus projetos a relação é profissionalizada. Em relação aos impactos de sua ação, a mesma autora destaca três tipos de ONGs: "a) as de âmbito local; b) as de âmbito regional-nacional e nacional-regional; c) as de âmbito

transnacional.

Assim, existem pequenos grupos locais cujo reflexo alcança âmbito internacional; ou organizações internacionais que foquem assuntos de uma única localidade ou onde estas se sobressaíam; bem como organizações locais que tenham reflexo no próprio âmbito em que se formaram, desde que sua ação demonstre um interesse humanitário (Carvalho, 1995: 16).

Em países como o Brasil, onde o Estado não chegou a implementar um modelo social aos moldes do *Welfare State* europeu, a noção de terceiro setor tem sido associada sobretudo ao “objetivo de criar a sociedade civil através do provimento de serviços básicos que o Estado não está e, muitas vezes, nunca esteve em condições de prestar” (Santos, 1995: 25). O surgimento de diversas organizações não-governamentais associou-se aqui principalmente aos movimentos sociais, que lutavam pela melhoria das condições de vida das camadas populares e a restauração da democracia no País.

A expressão *terceiro setor* ou *setor sem fins lucrativos* não é uma denominação de consenso no Brasil, embora tenha se difundido a partir de meados da década de 1990 e venha se generalizando na mídia, meio acadêmico e no próprio senso comum daqueles que trabalham nessas organizações. Conforme tem destacado Landim (1998, 2000), o termo provoca discussões não sendo bem aceito entre algumas organizações não-governamentais²⁹ devido às conotações assistencialistas e despolitizadas envolvidas no termo. No entender de Landim, isso se deve ao fato de que historicamente as práticas sociais no Brasil, no que se refere ao atendimento às camadas empobrecidas da população, têm sido assinaladas por uma atuação autoritária do Estado, pela filantropia assistencialista das entidades religiosas e de cunho promocional dos segmentos abastados da sociedade brasileira.

(...) É sintomático dessas transformações o surgimento de novos termos no mercado, nesse final de década [de 1990], para designar fenômenos e questões ligadas ao chamado universo das organizações da sociedade civil. Terceiro Setor – mais uma importação – é talvez o mais significativo. Diferencia-se, e mesmo se contrapõe, a ONG, na medida em que não privilegia a particularização, mas ao contrário, traz a idéia generalizante de um grande universo de entidades – um “setor”, terceiro espaço por referência ao Estado e ao mercado -, minimizando diferenças. O termo tem conotações de valorização da colaboração e da positividade da interação, tendendo a diluir idéias de conflito e de politização (Landim, 1998: 85).

²⁹ Principalmente naquelas organizações com missões institucionais mais politizadas, que atuam em temáticas como educação popular, desenvolvimento comunitário e *advocacy*, algumas delas associadas a ABONG.

De acordo ainda com Landim, a utilização do termo “terceiro setor” despidido de intenções conceituais e analíticas permite operacionalizar a descrição das dinâmicas recentes dos novos movimentos, ou a inovação social dos espaços que vêm sendo construídos pela interação de diversos atores em uma esfera pública ampliada. Conforme a autora, exemplos dessas ações voluntárias da sociedade civil que podem ser descritas como manifestações de um terceiro setor são a Campanha contra a Fome, os conselhos gestores de políticas públicas que se difundem pelo país e as experiências de orçamento participativo adotadas em algumas cidades brasileiras como Porto Alegre, “onde se colocam em comunicação, no espaço público, não os iguais, em termos de ideários e formas de atividade, mas uma ampla diversidade de organizações da sociedade” (Landim, 1998: 85).

Salamon (1998) destaca cinco características básicas que uma entidade deve possuir para que seja considerada pertencente ao setor sem fins lucrativos ou terceiro setor:

- i) precisa ter estrutura organizacional mínima e significativa estabilidade;
- ii) deve ser não-governamental, ou seja, não pode fazer parte da estrutura do governo;
- iii) não distribuir lucros aos seus proprietários e diretores, reinvestindo-os na própria organização;
- iv) ser auto-administrada e independente do controle de qualquer entidade fora da organização.

Embora formalmente todas as entidades que se enquadram nessas cinco exigências pertençam ao setor sem fins lucrativos, Salamon destaca haver uma significativa diferença entre elas, dividindo-as em duas amplas categorias. As organizações que *servem aos seus próprios membros*, as quais atendem aos interesses, necessidades e desejos dos membros da organização. Entre essas entidades incluem-se os clubes, associações empresariais, sindicatos, organizações de benefícios mútuos de vários tipos e os partidos políticos. A outra categoria abrange as organizações que têm como objetivo *servir ao público em geral*. Enquadram-se neste tipo uma variedade de intermediários de custeio tais como as fundações filantrópicas e aquelas destinadas a financiar as associações sem fins lucrativos; as congregações religiosas e uma grande variedade de organizações educacionais, científicas, de caridade e afins, cujos serviços envolvem desde a assistência domiciliar a idosos até a proteção ao meio ambiente. Essa distinção foi assimilada no

Brasil, fundamentando a definição de *organização da sociedade civil de interesse público-OSCIP* contida na Lei 9.790/99³⁰. Retornar-se-á a esta questão no capítulo 4.

No universo do chamado terceiro setor é possível destacar ainda cinco grandes grupos, como o fazem Jerez e Revilla (1997):

- *Grupos de auto-ajuda ou ajuda mútua*, representados pelas entidades religiosas e de caridade, assim como redes comunitárias locais.
- *Movimentos sociais*, formados por grupos mais amplos que reivindicam bens materiais ou simbólicos como o feminismo e o ecologismo.
- *Associacionismo civil*, representado por associações de moradores, clubes esportivos, culturais e de lazer.
- *Organizações não-governamentais*, de distintas origens sociais e institucionais.
- *Fundações e centros de investigação* vinculadas ao mundo empresarial ainda que assumam um caráter filantrópico.

Esse extenso conjunto constituído por associações voluntárias³¹ dos mais diversos tipos mostra que “(...) o terceiro setor é uma mera convenção carente de todo valor teórico e prático que serve apenas para designar globalmente uma enorme área de sujeitos não incluídos nem no *business* nem no *government*, uma área de grande complexidade e absolutamente heterogênea” (Ascoli, 1987: 124 apud Jerez e Revilla, 1997: 31).

Scherer-Warren (1999) chama a atenção, no que se refere ao terceiro setor, para a existência de duas tendências principais entre os cientistas sociais. A primeira tendência é considerar, seguindo a posição de Bobbio³², a dicotomia sociedade civil/Estado, situando as diversas formas associativas no campo da sociedade civil, que seria independente face às relações de poder que permeiam as instituições estatais.

Essas associações, que podem assumir a forma de comunidades, movimentos ou organizações, advindas da Igreja, de partidos ou de grupos de mútua ajuda, têm papel de intermediação na instituição Estado (Scherer-Warren, 1999: 41).

A segunda tendência espousa uma concepção trinária –

³⁰ Vide Anexo C.

³¹ Conforme Johnson (1997: 20): “Uma associação voluntária é um grupo, ou organização, no qual pessoas podem ingressar ou sair livremente, que está isenta de controle externo; e cujas finalidades, objetivos e métodos cabem aos membros determinar”.

³² Vide discussão sobre a sociedade civil no capítulo 2, seção 2.1, subseção 2.1.1.

Estado/mercado/sociedade civil – em que a sociedade civil é parte de um terceiro setor, o qual aparece como uma esfera/campo de ação híbrido contendo traços e formas de atuação dos dois outros setores, o estatal e o do mercado. Mas, a despeito de suas semelhanças com os outros dois setores, o terceiro setor seria independente dos interesses tanto da burocracia estatal quanto do mercado (Scherer-Warren, 1999: 40-41). Note-se que essas duas formas de conceber o chamado "terceiro setor" pertencem à matriz do pensamento liberal, refletindo também o *modus operandi* das organizações sem fins lucrativos norte-americanas.

3.2 Constituição e Difusão do Terceiro Setor no Brasil

A associação de pessoas para a prestação de assistência humanitária a segmentos carentes e desamparados da população é a forma mais antiga de associativismo voluntário no Brasil, constituindo-se em prática comum desde o período colonial entre as instituições da Igreja Católica. Os exemplos mais antigos são as Santas Casas de Misericórdia fundadas pelas Irmandades da Misericórdia, a partir de meados do século XVI, as quais eram mantidas em larga medida pelas doações feitas pela elite dos proprietários de terra e comerciantes (Landim, 1993, Coelho, 2000). Durante todo o século XIX as instituições da Igreja mantiveram asilos, orfanatos, hospitais e abrigos, utilizando nesse trabalho os próprios religiosos e voluntários da comunidade.

Com a chegada dos imigrantes europeus em finais do século XIX, novas denominações religiosas vieram juntar-se ao catolicismo em atividades vinculadas ao social. Os anglicanos, luteranos, congregacionalistas, presbiterianos, metodistas, batistas e pentecostais estabeleceram escolas e universidades sem fins lucrativos, planejadas para atender as camadas médias (Landim, 1993). Já na esfera da caridade religiosa também os espíritas destacaram-se atuando em obras sociais. Os primeiros grupos espíritas que se dedicaram a atividades assistenciais surgiram na década de 1860, fundando seu primeiro estabelecimento regular – a “Assistência aos Necessitados” – pertencente à Fundação Espírita do Brasil, no Rio de Janeiro em 1890 (Giumbelli, 1998).

De acordo com Landim (1993: 3), as lojas maçônicas representam um outro tipo de associação voluntária que proliferou ao longo do século XIX. Fundadas com o objetivo de propagar a fraternidade e a filantropia, desenvolviam uma atuação muitas vezes clandestina.

Dominadas por influências britânicas, elas atraíam as elites sociais e desempenhavam diversos papéis, que variando desde lojas literárias até as científicas, e aquelas abertamente políticas, que eram muitas vezes instrumentais ao desenvolvimento de revoltas regionais. Esta forma organizacional forneceu mecanismos institucionais para as elites, por meio dos quais elas se identificavam com os centros europeus (Landim, 1993: 3).

O movimento abolicionista que criou força no final do século XIX estimulou a formação de diversas associações, as quais atraíam uma diversidade de segmentos urbanos como estudantes, acadêmicos, comerciantes, militares, entre outros. Destacaram-se nesse aspecto as Caixas Emancipacionistas, fundadas para angariar recursos para a campanha pela abolição da escravidão no país, bem como os clubes e associações abolicionistas, que organizavam marchas e ajudavam escravos fugitivos. Além disso, havia grupos clandestinos como os Caifazes em São Paulo e uma organização, que congregava diversas outras associações, denominada Confederação Abolicionista (Landim, 1993).

O desenvolvimento de indústrias no meio urbano e o surgimento de uma incipiente classe operária, em sua maior parte imigrante, deu origem a novas associações que se organizavam na forma de sociedades de ajuda mútua. Elas forneciam a seus associados serviços médicos e farmacêuticos e auxílio social nas dificuldades conjunturais como doenças, desemprego, entre outros (Landim, 1993). Nos anos de 1920, por exemplo, ocorreu um grande afluxo de judeus para o Brasil, o que levou à criação de sociedades de amparo e ajuda aos imigrantes, surgindo várias cooperativas de crédito em São Paulo e Porto Alegre. O objetivo era oferecer empréstimo de pequenos valores a juros baixos aos seus associados, em sua maior parte composta de imigrantes recém chegados ao país. Em Porto Alegre ocorreu a primeira experiência cooperativista bem sucedida entre os imigrantes judeus com a formação da Cooperativa de Crédito Popular Porto-Alegrense em 1922 (Falbel, (s.d.), disponível em <www.ceveh.com.br/ahjb/credito.htm>).

O Estado irá fornecer serviços sociais apenas a partir da década de 1930, quando a questão social deixa de ser “caso de polícia”, como até então tinha sido considerada pelas oligarquias agrário-exportadoras que comandavam o país, para tornar-se um “caso de política” com a ascensão de Getúlio Vargas ao poder. Como as políticas sociais no Brasil têm estado sempre imbricadas à política econômica e ao projeto político hegemônico em cada período histórico, aquelas adotadas durante a

vigência do nacional-desenvolvimentismo foram instrumentais ao populismo. Um de seus objetivos era proteger os trabalhadores assalariados de modo a cooptá-los, fornecendo a necessária legitimidade e sustentação ao novo regime que se implantara no país. O outro era criar as condições para a expansão do mercado consumidor para os bens produzidos pela indústria nacional, que se desenvolvia graças ao processo de substituição de importações.

Na década de 40 no Brasil, a política social confundia-se com os benefícios trabalhistas estendidos somente aos trabalhadores urbanos. Estabilidade no emprego, férias remuneradas, indenização por demissões, salário-mínimo, jornada de trabalho de 48 horas, equivalência de trabalho entre mulheres e homens, desenvolvimento do sistema previdenciário e de saúde faziam parte do rol de benefícios oferecidos pelo Estado para embarcar a classe média urbana no projeto de desenvolvimento (Pinheiro, 2001: 74).

A implantação das políticas sociais de responsabilidade estatal, no entanto, não abrangia os trabalhadores do meio rural e os trabalhadores urbanos do setor informal da economia, pois eram estabelecidas com base em categorias profissionais e geridas pelos Institutos de Aposentadoria e Pensões criados a partir de 1933. Isso fez com que o Estado lançasse mão de um estratégico princípio de subsidiariedade³³ incentivando o atendimento destas camadas pelas entidades filantrópicas privadas.

O Conselho Nacional de Assistência Social, instalado em 1938, assumiu a função de decidir sobre a concessão de auxílios e subvenções às entidades privadas para o atendimento aos necessitados. Quatro anos após a criação do Conselho Nacional de Assistência Social, em 1942, Getúlio Vargas funda a Legião Brasileira de Assistência-LBA "inaugurando a benemerência estatal e valendo-se do trabalho civil, feminino e de elite, em apoio ao esforço nacional representado pela entrada do Brasil na 2ª Guerra Mundial" (Mestriner, 2001: 107). O objetivo da criação da LBA era a prestação de assistência social direta, ou em colaboração com entidades sem fins lucrativos especializadas na área, às famílias dos pracinhas da Força Expedicionária Brasileira-FEB. A presidência foi atribuída à primeira dama do país, sendo registrada no Ministério da Justiça e Negócios Interiores e com núcleos espalhados por todo o país. Com o final da 2ª Guerra Mundial, o governo federal reformulou a LBA direcionando

³³ O princípio da subsidiariedade é parte integrante da Doutrina Social da Igreja, estabelecendo que: "(...) incumbe ao Estado a obrigação, para com as pessoas e comunidades, de ajudá-las na consecução de seus fins, criando as condições e os estímulos necessários para isso; orientá-las harmonizando os seus esforços dentro dos imperativos do bem comum; supri-las nas suas deficiências no cumprimento de seus deveres; nunca, porém, eliminá-las, substituindo-se a elas" (Ávila, 1991: 421 apud Mestriner, 2001: 19-20).

suas ações à proteção da maternidade e da infância, com financiamento através de doações privadas e fundos públicos provenientes dos Institutos de Aposentadoria e Pensões (Landim, 1993; Mestriner, 2001). De acordo com Landim:

Para assegurar a cooperação público-privada, a LBA não podia prover os serviços sociais que eram deixados exclusivamente às organizações privadas sem fins lucrativos conveniadas. Na prática, contudo, a LBA sempre proveu os serviços diretamente. A LBA era também frequentemente utilizada como o canal principal para as políticas clientelistas do governo central, fornecendo um veículo institucional para a "caridade" realizada pelas damas da sociedade e esposas de governadores (Landim, 1993: 5).

Com a adoção do princípio de subsidiariedade e o estímulo governamental ao voluntariado feminino, a responsabilidade pela assistência social é delegada às organizações da sociedade civil (Mestriner, 2001). Essa colaboração entre Estado e organizações sem fins lucrativos da Igreja Católica reflete as condições econômicas, sociais e políticas vigentes no Estado Novo, que levam à estruturação de um pacto entre o governo corporativista-autoritário e o movimento católico laico em torno de um projeto comum de neutralização do conflito entre capital e trabalho. Esse projeto de um capitalismo cristianizado liderado pelo movimento laico católico exprime-se principalmente através da Ação Católica e do Partido Democrata Cristão-PDC, sendo antiliberal e anticomunista em essência. O seu ideário repousa em um comunitarismo ético-cristão inspirado nos princípios da Encíclica *Rerum Novarum* (1891), que procura enquadrar os pobres e carentes – "as classes perigosas" – através do assistencialismo utilizado como forma de controle social.

A redemocratização do país em 1946 leva a uma redefinição das formas de dominação política, impulsionando a ampliação e modernização do aparato social que passa a contar também com a colaboração do empresariado industrial. As instituições criadas pelo empresariado - Serviço Social do Comércio-SESC, Serviço Nacional de Aprendizagem da Indústria-SENAI, Serviço Social da Indústria-SESI, - viriam a fornecer serviços sociais, principalmente no que se referia à saúde e formação profissionalizante dos trabalhadores formais (Mestriner, 2001; PNUD/IPEA, 1996). Além disso, a Constituição de 1946 instituiu a isenção fiscal para as organizações privadas sem fins lucrativos de assistência social, benefício que até então era concedido apenas a um número reduzido de entidades (Mestriner, 2001).

Um novo conjunto de organizações voluntárias surgiria na década de 1970 – os

“Centros” -, que mais tarde viriam a assumir-se e identificar-se como organizações não-governamentais ou ONGs. Em suas origens encontravam-se entidades e associações vinculadas às pastorais populares inspiradas pela Teologia da Libertação, às quais somaram-se alguns militantes marxistas de classe média. O conjunto ideológico assim formado era multifacetado, predominando as idéias de Mounier, Lébret e Paulo Freire e de modo secundário, o marxismo (Landim, 1998). Essas organizações, com forte penetração nos movimentos populares urbanos, tinham como principais características:

(...) enraizamento na sociedade, participação mística estimulada por ícones emblemáticos (como a cruz), crítica e rebeldia, disciplina organizativa, formas de luta social priorizando os espaços da sociedade civil, pouca relação e interlocução com órgãos públicos institucionalizados, e uso recorrente de práticas de desobediência civil, ou práticas não circunscritas à legalidade instituída (Gohn, 2000: 63).

Um outro aspecto importante na constituição das ONGs brasileiras e, de modo geral da América Latina, encontra-se no interesse de organizações não-governamentais internacionais principalmente do campo religioso, como o suíço Conselho Mundial de Igrejas (CMI), o francês *Comité Catholique contre la Faim et pour le Développement* (CCFD) (Landim, 1998), em contatar e apoiar intelectuais latino-americanos contrários aos regimes autoritários instalados em seus países, na mobilização popular a favor da democratização. O apoio financeiro provido por essas organizações foi a base para a criação e sustentação da maior parte das ONGs brasileiras. As organizações internacionais e multilaterais introduziram o conceito de organização-não governamental na América Latina, valorizando o capital social produzido pela ligação entre essas associações e os setores populares das sociedades em desenvolvimento.

Nesse período que, grosso modo, compreende os anos de 1970 até cerca de 1985, a ação das ONGs regia-se primordialmente pela militância de cunho político, de instrumentalização dos movimentos populares para a resistência e luta contra a ditadura, por uma certa clandestinidade face aos perigos em que incorria essa atividade e pela subordinação aos movimentos comunitários.

Essa fase marca-se por atividades que conjugam campanhas e denúncias contra a desigualdade e pobreza das camadas populares, reivindicações por liberdades democráticas e um trabalho de apoio e assessoramento aos movimentos comunitários e sindicatos. Buscavam, dessa forma, a conscientização dos atores e sua instrumentalização técnica e política na produção de ações coletivas mais efetivas

(PNUD/IPEA, 1996). Cabe destacar que todas essas ações financiavam-se através do aporte substancial de recursos oferecidos pelas ONGs internacionais, que financiavam diretamente suas congêneres nacionais sem maiores exigências de contrapartida, prestação de contas ou avaliação de impacto dos projetos financiados. Situação bastante distinta da que veio a se configurar a partir da década de 1990.

O processo de paulatina democratização experimentado pelo país na década de 1980 acarretou modificações na ação das organizações não-governamentais. A prioridade de atuação passa a ser a cidadania e os direitos humanos básicos, vinculados à educação popular e à educação para a cidadania. É também nos anos de 1980 que se desenvolvem no plano internacional os “novos movimentos sociais”, cujas reivindicações assumem conteúdos de cunho cultural e de construção de multifacetadas identidades como defesa de minorias, anti-racismo, feminismo, paz, ecologia e muitos outros. Em um mundo em que se acentua a globalização, esses temas difundem-se rapidamente entre as ONGs da América Latina, principalmente pela sua forte ligação com as organizações não-governamentais transnacionais, provocando a incorporação de novas preocupações e temas: meio ambiente, desenvolvimento sustentável, AIDS, defesa de direitos de negros, índios e mulheres, entre outros.

A partir de meados da década de 1980 produzem-se alterações institucionais e nas ações das ONGs pelo afastamento e perda de lideranças, bem como pela busca de afirmar sua identidade e independência. Se, na década anterior “não havia entre seus agentes a representação de pertencimento a um universo institucional particular” (Landim, 1998: 28), os anos de 1980 representam um período de consolidação e construção de uma identidade comum.

Pouco a pouco, vai-se generalizando a percepção de que as ONGs não só existem e têm um perfil institucional específico como vieram para ficar e têm o direito de falar com voz própria, de agir na esfera pública em seu próprio nome e por sua própria iniciativa e não apenas em nome de ou por delegação dos movimentos populares. Significativamente, é no bojo deste processo de afirmação de uma identidade coletiva que a sigla ONG começa a ser utilizada como nomenclatura definidora de um conjunto estruturado e específico de organizações com características próprias comuns (Oliveira, s.d.).

Aliado a isso, as exigências mais rigorosas colocadas pelas agências financiadoras em relação ao uso dos recursos e resultados obtidos gera também a necessidade de profissionalização da gestão, maior institucionalização e qualificação dos profissionais que atuam na área. Processa-se, além disso, uma redefinição nas

relações das ONGs com o Estado e as empresas.

As dificuldades resultantes da redução do aporte de recursos das agências internacionais de cooperação não-governamental, devido ao direcionamento de recursos para os países da África e do Leste europeu considerados em pior situação que os países da América Latina, têm sido acrescidas pela redução dos gastos sociais do governo federal, tornando bastante relevante o aporte de recursos provindos da iniciativa privada para a continuidade dos projetos sociais das ONGs. Em um novo contexto político as organizações não-governamentais passam a atuar em parceria com os órgãos governamentais, buscando definir novas formas de gestão dos serviços públicos essenciais e a viabilização do acesso a esses serviços às camadas populares.

Todavia, a partir da década de 1990 começa a se ampliar o universo de organizações sem fins lucrativos com a entrada em cena de novas ONGs que se identificam mais com a denominação de "terceiro setor". Entre essas entidades encontram-se fundações criadas por empresários ou grupos econômicos (Fundação Odebrecht, Fundação Bradesco, Fundação Boticário, entre outras), ou por personalidades do mundo artístico ou esportivo (Fundação Gol de Letra, fundada pelo jogador Raí em 1998; Fundação Ayrton Senna). Em contraste com a estreita relação existente entre as ONGs e os movimentos sociais/associações comunitárias nas décadas anteriores, as novas entidades procuram desvincular sua atuação de conotações políticas. Essas modificações que vêm ocorrendo no associativismo sem fins lucrativos têm sido produzidas tanto pelo surgimento de novas organizações quanto pela reorganização das mais antigas, bem como pelas:

(...) mudanças nas políticas sociais dos Estados nacionais, decorrentes da implantação de um novo modelo de desenvolvimento, de desconcentração de várias atividades estatais na área social, levando à desativação da atuação direta e transferência da operacionalização de vários serviços para o setor privado sem fins lucrativos etc. (Gohn, 2000: 65).

A penetração da ótica do mercado entre as organizações não-governamentais é também decorrente das dificuldades para a obtenção de financiamento. Algumas entidades têm buscado racionalizar custos e aumentar recursos adotando métodos gerenciais adequados às empresas lucrativas, procurando com isso gerar lucro para a organização. Segundo alguns autores, esse aspecto compromete a distinção que deveria existir entre uma ONG e uma empresa prestadora de serviços (Gohn, 1997; Jerez e Revilla, 1997). Desse modo, conforme Jerez e Revilla (1997), o fato de que as

organizações não-governamentais tenham um caráter “não lucrativo” não as torna imunes às injunções decorrentes da necessidade de financiamento. Segundo os autores mencionados, o setor sem fins lucrativos ou terceiro setor, apresenta potencial para ser instrumentalizado pelas lógicas do poder e do lucro que caracterizam Estado e mercado devido à dependência no que diz respeito ao financiamento.

Por um lado, o aporte de recursos proveniente do setor público implica um certo risco para a autonomia das ONGs visto que os projetos que concorrem ao financiamento são avaliados em função de prioridades definidas pelos órgãos governamentais. Isso permite introduzir restrições na avaliação, as quais fazem com que sejam aprovados apenas os projetos que não contrariem e/ou estejam comprometidos com interesses partidários ou governamentais. Jerez e Revilla (1997) destacam três tipos de efeitos gerados pela dependência financeira estatal: i) incerteza quanto à concessão dos financiamentos e da parte que caberá à entidade; ii) estímulo à concorrência entre as ONGs que atuam na mesma área acerca da partilha de recursos geralmente escassos; iii) possibilidade de ser estimulada uma cultura clientelista entre as entidades.

De outro lado, o financiamento obtido através da iniciativa privada, que é feito de modo individualizado entre as ONGs e as empresas ou personalidades doadoras, incorre nos mesmos riscos à autonomia das entidades. Conforme assinalam Jerez e Revilla, freqüentemente a doação serve a uma estratégia de marketing visando gerar uma imagem positiva entre os consumidores de produtos e/ou serviços das empresas doadoras, ou na opinião pública, quando se trata de personalidades conhecidas. Isso coloca em questão o caráter “não lucrativo” e “desinteressado” da doação.

Alguns estudos recentes, conforme destacam Paula e Rodhen (1998), têm evidenciado que a participação do empresariado nacional em ações sociais ou em filantropia ocorre principalmente entre os setores empresariais progressistas, que tentam se distinguir dos empresários mais tradicionais identificados com uma imagem de “capitalismo selvagem” e de exploração econômica.

Essa mudança está relacionada tanto com a dinâmica interna do próprio empresariado quanto com uma série de transformações na sociedade brasileira, como a proliferação de movimentos sociais, associações ou grupos de interesses que conformariam um sistema híbrido de representações. Os empresários, sintonizados com estas recentes formas representativas e com as reivindicações sociais, também passam a construir canais novos de representação e participação na sociedade, especialmente a partir de novas organizações empresariais. Um processo de renovação das lideranças do meio empresarial também entra em

curso. Nesse contexto, novas preocupações passam a fazer parte da agenda programática do meio empresarial. A participação mais ampla na sociedade, não apenas restrita às atividades econômicas, mas alcançando inclusive a área de “investimento social”, ganha destaque (Paula e Rodhen, 1998: 175-176).

A principal referência no campo da filantropia empresarial nacional é a *corporate philanthropy* praticada pelas multinacionais nos Estados Unidos, mas a ação social do empresariado local apresenta algumas especificidades em relação à filantropia norte-americana. Nos EUA são principalmente as fundações empresariais que desenvolvem uma atuação caracterizada como “doação” (*giving*), que consiste em repassar recursos para ações que são planejadas e executadas por outras instituições. Como no Brasil as fundações são minoria devido a terem sido criadas em anos recentes, a filantropia empresarial nacional não está ainda tão especializada quanto a norte-americana. Geralmente são as próprias empresas que repassam recursos para as organizações não-governamentais, que fornecem o projeto e o executam junto à população beneficiária. Além disso, têm surgido entidades organizativas como o GIFE-Grupo de Instituições, Fundações e Empresas, que vêm procurando estabelecer conceitos e critérios para a prática da filantropia empresarial (Paula e Rodhen, 1998). Em uma pesquisa realizada em 1999 pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul com empresários gaúchos para Federação das Indústrias do Rio Grande do Sul-FIERGS, foi constatado que:

As atividades de contribuição social se inserem em uma trajetória pessoal do empresário, enfatizando o caráter pessoal da contribuição, a vontade do sigilo em relação a tais realizações e a lógica não puramente econômica de tais empreendimentos sociais (FIERGS/UFRGS, 1999: 73).

Conforme destacam Paula e Rodhen (1998: 178) as ações empresariais geralmente são orientadas por duas noções com conotações distintas: a de *investimento* e a de *cidadania*. Nos dois casos existe um comprometimento com uma proposta de intervenção social, que é espontânea e voluntária por parte do empresário. A distinção é que se a ação social a ser realizada for interpretada pelo empresário como um *investimento*, a ênfase será colocada no vocabulário econômico. Então, as perguntas serão: “quanto se investe? de que modo se investe? qual, de quanto e para quem será o retorno?” Já no caso em que o conceito predominante é o de *cidadania*, os termos utilizados são de caráter cívico-político e o conteúdo central é “a exigência de corresponsabilidade e de participação”. As perguntas relevantes para a *empresa cidadã* são

então: “com quem se participa? em nome de que se participa?”

Essas modificações nas relações entre Estado, empresas e organizações da sociedade civil, bem como as mudanças de mentalidade que as acompanham, têm gerado novas necessidades entre as organizações não-governamentais. Nesse sentido destacam-se o desenvolvimento de pesquisa para a produção de informações que embasem os diagnósticos, maior qualificação de recursos humanos, conhecimento de novos métodos de gestão, planejamento e avaliação de políticas sociais, busca de novas formas de financiamento através de parcerias com os órgãos governamentais, fundações e empresas e maior transparência das organizações.

3.3 Capital Social e Ações Voluntárias da Sociedade Civil em Porto Alegre

A capacidade de associar-se para desenvolver ações em benefício de um grupo ou coletivos maiores tem sido apontada desde a *Democracia na América* de Alexis de Tocqueville (1835) como um dos fatores essenciais ao desenvolvimento da democracia. A idéia norteadora é de que ao multiplicarem suas interações em questões que transcendem os interesses individuais, os agentes acumulam *capital social*, como destacaram Bourdieu, Coleman, e Putnam. Estas redes de relações sociais duráveis de conhecimento e inter-reconhecimento geram confiança e cooperação e, se direcionadas à obtenção de um bem coletivo ou público, podem levar ao fortalecimento e aprimoramento das instituições democráticas.

O Rio Grande do Sul é considerado um dos estados mais politizados do país, ao passo que a sociedade civil em Porto Alegre possui uma tradição associativa de envolvimento com os problemas públicos. Além disso, a cidade também tornou-se conhecida mundialmente pela implantação do Orçamento Participativo na década de 1990, considerada pela ONU uma das *best practices* em gestão pública democrática, tendo sido escolhida cidade-símbolo da resistência à globalização hegemônica pelo Fórum Social Mundial (Santos, 2002). A presença de um maior componente cívico na sociedade porto-alegrense está relacionada ao nível educacional mais elevado. A escolaridade média da população adulta³⁴, conforme os dados do Censo Demográfico 2000, atingiu 8,96 anos de estudo. Isso fez com que o seu Índice de Desenvolvimento Humano em Educação chegasse a 0,951 (alto desenvolvimento humano), situando-a em

³⁴ Pessoas com 25 anos ou mais de idade.

primeira posição entre as capitais com mais de 500 mil habitantes e na décima posição entre todos os municípios brasileiros.

Ainda que na década de 1930 já houvesse algumas Associações de Moradores e Sociedades de Amigos de Bairro em Porto Alegre, foi principalmente nos anos de 1950 que o associativismo ganhou maior presença na cidade visando pleitear bens e serviços públicos (Baierle, 1992). Todavia, estas mobilizações iniciais de vizinhança surgidas durante o período populista seguiam principalmente a estratégia clientelista do favor, obtendo a realização de melhorias nos bairros em troca de votos aos políticos locais.

Da década de 1950 até a implantação da ditadura militar, a maioria das associações de bairro orbitou em torno do antigo Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) fundado por Getúlio Vargas. Em 1959, este partido então governando o estado do Rio Grande do Sul, fundou a Federação Riograndense das Associações Comunitárias e de Amigos de Bairros (FRACAB) reunindo os conselhos e associações comunitárias existentes (Abbers, 1998; Baierle, 1992; Fedozzi, 2000). Embora o regime populista vigente no país tivesse aspectos questionáveis de controle e cooptação sobre as organizações dos trabalhadores, ao mesmo tempo, devido às suas características de *apelo ao povo* era obrigado a conceder alguns benefícios sociais ao operariado nacional, ainda que deixando de lado as camadas sociais que se encontravam fora do mercado de trabalho industrial. Estas eram atendidas basicamente pelas entidades filantrópico-assistenciais.

3.3.1 Os anos de chumbo

Em março de 1964 os militares tomaram o poder dissolvendo todos os partidos políticos do período populista, criando um sistema bipartidário com a Aliança Renovadora Nacional (ARENA) alinhada com os militares e o Movimento Democrático Brasileiro (MDB), onde se aglutinou toda a possível oposição da época. O sistema bipartidário correspondia a uma estratégia de dar um verniz de legitimidade a um regime instaurado pela força e de evitar ser rotulado como totalitário, visto que não se apresentava como um sistema de partido único.

Nos anos em que os militares estiveram no auge do poder, de 1964 a 1974, a maioria das associações civis existentes no país foram extintas, sobrevivendo apenas aquelas que eram favoráveis ou neutras em relação ao regime implantado no país. A FRACAB nesse período atrelou-se politicamente à ARENA, partido que representava o

poder institucionalizado, dada a sua dependência de recursos provenientes do Estado.

As eleições realizadas em novembro de 1974 deram a vitória ao MDB³⁵, espécie de partido “guarda-chuva” que abrigava todos os políticos que se opunham ao regime, mostrando o crescimento da penetração das críticas da oposição civil entre a população. Isso contribuiu para acirrar as divergências existentes entre os militares moderados e os seguidores da “linha dura”.

O forte crescimento econômico experimentado pelo Brasil no período 1968-74³⁶, que ficou conhecido como "milagre brasileiro", produziu um acelerado processo de urbanização, “inchando” as principais capitais do país. A infra-estrutura e os serviços públicos, no entanto, não acompanhavam o ritmo de crescimento da população urbana³⁷ acarretando problemas de submoradia e carências diversas entre as camadas populares: água potável, saneamento básico, transportes coletivos, escolas, postos de saúde, entre outros equipamentos e serviços públicos. Comparando-se a população total de Porto Alegre em 1964, que era de 601.802 habitantes e crescia a uma taxa média anual de 4,24%, a população favelada representava 9,8%. No entanto, as ocupações irregulares apresentavam um crescimento médio anual de 21,59%. O tipo de construção predominante era o barraco de madeira, geralmente com um ou dois cômodos construído pelo próprio morador e seus familiares. À precariedade da construção aliavam-se a inexistência de água encanada e coleta de lixo, instalações sanitárias adequadas, falta de arruamentos e de esgotos pluviais (Costa, 2000: 300).

Para legitimar-se e enfrentar o déficit habitacional das camadas populares o regime militar instituiu o Plano Nacional de Habitação, criando o Banco Nacional da Habitação (BNH) em 1964. Todavia, até 1974 a administração municipal nunca cogitara a hipótese de urbanização de favelas e outros tipos de assentamentos irregulares. Nesse período a ação do poder público municipal voltava-se à erradicação das subabitações, principalmente quando se tratava de liberar áreas cobiçadas pela especulação imobiliária, visto que a construção civil passava por um período de expansão com a instituição da política habitacional, o que provocava revolta entre os moradores removidos dessas áreas.

³⁵ A campanha do MDB para as eleições de 1974 centrou-se em três temas: justiça social (com críticas à distribuição de renda do país, que se tornava cada vez mais desigual), denúncia das violações de direitos humanos e da desnacionalização da economia brasileira (Skidmore, 1988).

³⁶ O Produto Interno Bruto cresceu a uma taxa média anual de 11% durante esse período.

³⁷ No período 1960-1970 a população porto-alegrense passou de 635.125 habitantes para 885.545 habitantes, crescendo a uma taxa média de 3,5% a.a.

Manifestamente, buscava-se deslocar as populações de baixa renda para melhores condições de moradia, todavia, o móvel principal não revelado consistia na desobstrução de áreas valorizadas pela existência de infra-estrutura adequada para a construção de prédios sofisticados à classe média alta (Costa, 2000: 300).

A partir de 1975, a classe média que fora uma das camadas beneficiadas pelo crescimento econômico experimentado no período 1968-74, foi afetada pelo crescimento da inflação e compressão dos salários aderindo às críticas formuladas pela oposição ao governo militar. O enfraquecimento do regime e o apoio da classe média impulsionaram a luta pela democratização do país, tornando o governo propenso a promover uma “lenta e gradual distensão” que levasse à restauração da democracia no país. Isso contribuía para que também o poder público municipal se tornasse mais sensível às reivindicações das camadas populares, procurando atender pontualmente a algumas demandas.

Essa conjunção de fatores favoráveis possibilitou o surgimento e o crescimento de novas organizações da sociedade civil fossem elas associações de moradores de bairros, clubes de mães, organizações não-governamentais, comunidades eclesiais de base-CEBs, entre outros. A inconformidade com as condições de vida incentivou um número significativo de associações de moradores de bairros a questionar e desafiar as lideranças conformistas e clientelistas que dominavam essas organizações, transformando-as em espaços privilegiados de organização das reivindicações das camadas populares. Em 1977, a oposição venceu as eleições da FRACAB dando início à redemocratização da entidade (Abbers, 1998; Fedozzi, 2000).

A vitória da oposição na FRACAB foi conquistada com a unidade dos militantes ligados aos partidos democráticos e de esquerda (PCB, MR8, PCdo B, MDB, trotskistas, trabalhistas) que atuavam no movimento de Associações de Moradores (Fedozzi, 2000: 195, nota 27).

O papel dos “agentes externos” às associações nesse processo foi bastante significativo. Militantes de partidos de oposição e de esquerda, da igreja progressista, de organizações não- governamentais³⁸ que, "muitas vezes se combinavam de forma diversa numa única pessoa" (Baierle: 1992: 43) apoiavam e assessoravam as lideranças das associações de bairros em todo o país. A Federação de Órgãos para Assistência

³⁸ Conforme Caccia Bava, primeiro presidente da Organização Brasileira de Organizações Não-Governamentais (ABONG) em entrevista concedida a Mendes (1999: 6): " as ONG existem no Brasil há muito tempo. Novo é o nome ... organizações não-governamentais ... que lhes deram o Banco Mundial e as Nações Unidas. Antes eram conhecidas como centros de pesquisa, associações promotoras de educação popular, entidades de assessoria a movimentos sociais".

Social e Educacional (FASE)³⁹ possuía um núcleo em Porto Alegre, realizando discussões e avaliações acerca da evolução das organizações do movimento popular.

Junto às lutas começam a se criar entidades representativas dos moradores, como as associações de bairro autênticas, que passam a exercer enorme força, ao mesmo tempo em que se apresentam como alternativa às associações que são mero instrumento de política partidária. Com isto, hoje, são freqüentes as passeatas de protesto, as barricadas contra a poeira, as idas ao palácio do governador, etc. (FASE-POA, 1981: 2 citada em Baierle, 1992: 43).

No início da década de 1980, a mobilização em alguns bairros da cidade apresentava forte crescimento, principalmente entre as áreas de maior concentração de subabitação das atuais regiões Norte, Grande Cruzeiro, Lomba do Pinheiro, Grande Partenon e Glória, em que as lideranças das associações de moradores eram mais combativas⁴⁰ (Abbers, 1998, Fedozzi, 2000). Surgiram nessa época novas práticas de organização popular como a integração de vilas através da União de Moradores de Vilas de Porto Alegre-UMVP, articulando um conjunto diversificado de associações voluntárias como os clubes de mães, associações de moradores, círculos de pais e mestres das escolas locais, entidades religiosas e culturais, entre outras. Essa ação conjunta conseguiu obter a implantação dos loteamentos Jardim Europa e Parque União na região Cruzeiro e os loteamentos Jardim Cascata, Jardim Renascença e Nossa Senhora de Lourdes na região Glória. O sucesso dessas ações coletivas deu origem a formatos inovadores de auto-organização comunitária resultando nas *Articulações Regionais, Uniões de Vilas e Conselhos Populares* (Fedozzi, 2000).

A expansão das ações coletivas integradas das associações de moradores levou à fundação em 1983 da União de Associações de Moradores de Porto Alegre (UAMPA), com significativa participação das regiões Norte e Cruzeiro que haviam sido as

³⁹ No final dos anos de 1990 encerrou suas atividades em Porto Alegre.

⁴⁰ Baierle (1992: 44) indica a diferença entre a direção de associação de moradores "pelega" e a combativa: "Por direção pelega de uma associação entendia-se a centralização da atuação da entidade na figura do presidente (o caráter delegativo da representação) e a preferência pela negociação com as autoridades públicas, a submissão às suas propostas e à intermediação dos políticos ligados ao governo, ao invés da formulação de alternativas próprias e da pressão ou, caso necessário, do confronto. Por contraste, ser um dirigente combativo significava: (1) a mobilização dos moradores, através da promoção de assembléias e manifestações públicas; (2) uma concepção tática das lutas por serviços e pelo acesso à terra, subordinando-as a (3) uma concepção estratégica no sentido da acumulação de forças para um enfrentamento em larga escala às estruturas capitalistas da sociedade".

pioneiras na utilização da prática de articulação de vilas para obter suas reivindicações junto à Prefeitura. A criação da UAMPA, no entanto, não foi uma consequência *natural* das articulações das associações de moradores que se produziam desde o final da década de 1970, como salientam Baierle (1993) e Fedozzi (2000), pois foi decisivo o envolvimento e a ação desenvolvida por “uma vanguarda de lideranças comunitárias vinculadas a partidos de oposição ao regime ditatorial, cuja influência abrangia cerca de um terço das AM’s existentes naquele momento” (Fedozzi, 2000: 45). Entretanto, devido ao caráter partidário e vanguardista assumido pelas lideranças da UAMPA, que adotavam “(...) uma política de enfrentamento com o Estado e no combate ao regime ditatorial, objetivando o seu desgaste ou a sua derrubada”, o movimento comunitário foi relegado ao segundo plano, pois a concepção vanguardista atribuía-lhe um papel subordinado face ao movimento sindical no processo de transformação socialista (Fedozzi, 2000: 45).

A predominância de uma concepção homogeneizadora da ação coletiva nos movimentos sociais de base popular urbana, tendia a tornar secundárias questões mais abrangentes ligadas às transformações culturais que se encontravam em curso no país desde a década de 1950. Conforme salienta Avritzer, nesse modelo de associativismo “(...) a ação social se reduz a dois atores, os trabalhadores e os camponeses, e a forma por excelência da ação coletiva constitui a ação partidária visando a integração no Estado” (1997: 160). Todavia, à medida que a sociedade se torna mais diversificada e complexa, esse padrão exclusivamente político passa a coexistir com outras formas de ação coletiva, nas quais “(...) rompe-se com a idéia da ação coletiva indiferenciada e passa a haver a idéia de um espaço público plural, no qual a identidade entre os atores sociais passa a ser formal” (p.162). O surgimento de um movimento ecologista combativo no final dos anos de 1960 que resulta na criação da Associação Gaúcha de Proteção Ambiental-AGAPAM em 1971⁴¹ e o emergir de diversos movimentos sociais

⁴¹ O momento simbólico que assinala o surgimento de uma consciência ecológica no Brasil foi um episódio ocorrido em Porto Alegre em 25 de fevereiro de 1975. Nesse dia, Carlos Alberto Dayrel, um estudante de Engenharia Elétrica da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, ao se dirigir à aula, notou que uma acácia quase centenária estava prestes a ser derrubada pelos funcionários da prefeitura. O motivo era a necessidade de remoção da árvore, que se encontrava no caminho por onde passaria o Viaduto Imperatriz Dona Leopoldina. O estudante, aproveitando-se da distração dos operários que almoçavam, subiu ao alto da árvore na Avenida João Pessoa. Armada a confusão, mais dois estudantes, Teresa Jardim, da Biblioteconomia, e Marcos Saraçol, da Matemática, acompanharam o gesto do primeiro estudante, subindo também na acácia. O ato dos estudantes foi assistido e contou com o apoio de mais de mil pessoas, as quais vaiavam a polícia que acorrera para retirar os jovens, e os funcionários da Secretaria de Obras. Para afastá-los da árvore, o diretor da Escola de Engenharia convenceu Dayrel a acompanhá-lo a uma suposta reunião com o prefeito. Quando isso aconteceu, a polícia espancou e

com ênfase em novas temáticas como, por exemplo, feminismo, anti-racismo, as organizações não-governamentais de assessoramento aos movimentos populares urbanos como FASE, CIDADE e CAMP⁴² originaram uma nova forma de associativismo em Porto Alegre, a exemplo do que também vinha ocorrendo no país e América Latina.

Esta mudança no padrão do associativismo surgida no Brasil a partir dos anos de 1970, é caracterizada por quatro fenômenos no entender de Avritzer (1997: 161-162). Em primeiro lugar, “(...) significativa redução da influência da vida sindical nas formas de ação coletiva, um fenômeno denominado 'substituição da funcionalidade pela territorialidade'. No caso brasileiro, mesmo que as práticas do sindicalismo tenham sofrido renovação, nas questões vinculadas à cidadania a ação sindical passa a ser uma entre outras formas possíveis de ação coletiva. A segunda modificação que se verifica no padrão da ação coletiva está relacionada “à construção de solidariedades locais”. A crescente retração do investimento governamental na área social contribuiu “ (...) para a proliferação de práticas de auto-ajuda, introduzidas tanto por movimentos sociais quanto por associações civis”, que reelaboraram o conteúdo da ação coletiva vinculando-a à construção de solidariedade no contexto da comunidade local. Em terceiro lugar, a classe média passa a atuar na esfera pública em seu próprio nome, criando organizações não-governamentais em defesa de suas próprias reivindicações e interesses, desvinculando-se do setor popular. Por último, destaca-se a constituição de associações temáticas como direitos humanos, ecologia, gênero, etnia/raça, entre outros.

Desse modo, desde o final dos anos de 1980 processa-se no país uma paulatina reconstituição da sociedade civil com a reorganização dos partidos políticos, o surgimento de movimentos sociais organizados, o crescimento do associativismo, entre outros fenômenos, colocando a democratização e a cidadania como eixos principais do debate político nacional. A volta ao Estado de direito com a recomposição dos procedimentos democráticos formais, que culminam na promulgação da nova Constituição em 1988, tem como preocupação central a expansão dos direitos ligados à cidadania plena, a descentralização política e o fortalecimento do poder local (Dagnino, 2002; Santos, 2002).

prende os outros estudantes, bem como os jornalistas que faziam a cobertura da manifestação, levando todos ao DOPS. A despeito disso, a árvore não foi derrubada (Dados extraídos de Zero Hora, 40 Anos, 02.05.2004).

⁴² Estas organizações não governamentais foram responsáveis por boa parte da redação da Lei Orgânica do Município de Porto Alegre (Fedozzi, 2000).

3.3.2 As ações voluntárias da sociedade civil em Porto Alegre

A presença das organizações que vieram a se popularizar na década de 1990 como ONGs em Porto Alegre está ligada à maior complexidade de alguns segmentos dos movimentos sociais locais, com o surgimento de "um setor mais organizado, que quer avançar no sentido propositivo e estratégico dos movimentos populares urbanos, representado pelos defensores da PRÓ-CENTRAL [Pró-Central dos Movimentos Populares]." (Baierle, 1992: 99). Isso incentivou a constituição de novas entidades de assessoria⁴³ em apoio ao movimento popular. No início da década de 1980 atuavam no Rio Grande do Sul, apoiando os movimentos populares rurais e urbanos, a Comissão Pastoral da Terra-CPT, as Comunidades Eclesiais de Base-CEBs, a Comissão Pastoral Operária-CPO e a Pastoral da Juventude. A FASE-Federação de Órgãos para a Assistência Social e Educacional, fundada em 1961 e a mais antiga ONG do país⁴⁴, estabeleceu-se em Porto Alegre no início da década de 1970 como um "desdobramento da CÁRITAS" (Baierle, 1992). Já o CAMP-Centro de Assessoria Multiprofissional surgiu em 1983, tendo em sua origem "religiosos e técnicos vinculados às lutas dos pequenos agricultores; outros religiosos e estudantes universitários vinculados às pastorais populares; e um terceiro grupo de ex-militantes de esquerda que buscavam a renovação das formas de luta política, estes em menor número" (Barbosa e Winckler, 1998: 159-60). Estas duas organizações, de base inicial religiosa, se laicizaram durante os anos de 1980, substituindo a contratação de quadros por critérios confessionais, adotada até então, por critérios de caráter técnico-político (Baierle, 1992). O CIDADE-Centro de Assessoria e Estudos Urbanos foi criado em 1987 para fornecer apoio técnico,

⁴³ Assessoria indica um trabalho de intervenção indireta de forma a fornecer os conhecimentos técnicos e especializados que são necessários aos agentes que atuam diretamente com a "base".

⁴⁴ " A FASE, fundada pelo padre Leising (EUA), tem sua origem fortemente influenciada por uma lógica *importada* [grifado pelo autor], que trazia consigo a tradição associativa própria da igreja e da sociedade dos EUA, e revelava o pragmatismo na mobilização de recursos financeiros via comunidades e via empresariado. Desde o início, a capilaridade da igreja e o dinamismo do padre Leising estabeleceram uma dimensão nacional para a FASE. Embora mantendo essa dimensão, a FASE, ao assumir sua independência da igreja, perdeu, primeiramente, a fonte de recursos que provinha das comunidades de base, canalizada pelas dioceses; em um segundo momento, com a saída do padre Leising, perdeu o canal de acesso aos empresários. A garantia e ampliação de recursos financeiros, por parte das agências de cooperação internacional, até o final da década de 80, asseguraram o modelo de sobrevivência até hoje priorizado pela FASE, apesar dos abalos com a pulverização dos recursos e com a paridade da moeda nacional na década de 1990" (Mendes, 1999: 16). A FASE é considerada a maior ONG brasileira e desfruta de grande credibilidade no meio. Dela saiu o primeiro presidente da ABONG, Jorge Eduardo Durão. Criada em agosto de 1991, a ABONG funcionou no Rio de Janeiro, junto à FASE, até a sua transferência para São Paulo onde se localiza atualmente (Mendes, op. cit.)

nas negociações políticas com o governo Simon, aos ocupantes dos mais de 20.000 imóveis construídos pelo BNH na região metropolitana de Porto Alegre⁴⁵.

O CIDADE começou a partir de um grupo de pessoas em 1986-7. Algumas dessas pessoas já vinham participando de discussões a convite da FASE para contribuir em alguns temas, questões do transporte, moradia, mas o ponto detonador foi aquela grande ocupação no início do governo Simon, com mais de 22 mil famílias ocupando casas e apartamentos semi-construídos. Surgiu então uma grande necessidade de ter entidades que articulassem apoio para essas ocupações. Um grupo de pessoas que envolvia advogados, engenheiros, advogados, sociólogos, pessoal dos movimentos populares e dos próprios movimentos das ocupações começou a se reunir no Sindicato dos Arquitetos do Estado do Rio Grande do Sul. Eles queriam ver se era possível construir uma alternativa para negociar com os proprietários originais, obrigando-os a revisar os valores que eles propunham originalmente para as casas. A proposta que surgiu a partir do CIDADE foi de se defender um trabalho de perícia feito por arquitetos e engenheiros para que cada imóvel fosse avaliado isoladamente. Isso acabou sendo aceito judicialmente e ajudou a dar um tempo para essas ocupações. Então, depois de um ano já se caracterizava um outro tipo de ocupação, as pessoas ficavam mais seguras nos imóveis (entrevista realizada pela autora na organização não-governamental CIDADE).

Com o advento no país da chamada Nova República, em 1985, tornava-se possível constituir associações diversas, viabilizando que as ONGs brasileiras assumissem publicamente as suas parcerias com as agências financiadoras internacionais. Conforme Baierle (1992), a filial local da FASE, o CAMP e o CIDADE, entre as organizações não-governamentais de Porto Alegre, eram as que tinham atuação junto aos movimentos populares urbanos e em questões a eles relacionadas. Embora seus integrantes fossem militantes partidários, principalmente do Partido dos Trabalhadores, não havia mais "uma relação de subordinação destas entidades a determinadas correntes como acontecia alguns anos atrás" (Baierle, 1992: 99). Ou seja, o processo de autonomização das ONGs em relação aos movimentos populares generaliza-se em todo o país, criando força a construção de sua identidade institucional.

⁴⁵ Em abril e maio de 1987, mais de 100 mil pessoas ocuparam cerca de 20.000 mil imóveis localizados em conjuntos habitacionais do BNH que estavam desocupados e em fase de conclusão nos municípios de Alvorada, Cachoeirinha, Canoas, Gravataí e Porto Alegre. "Segundo dados da METROPLAN, 52,3% destas famílias de ocupantes tinham renda inferior a 3 salários mínimos e 55,3% residiam anteriormente em moradias alugadas" (Baierle, 1992: 92). Em Porto Alegre mais de 34 mil pessoas ocuparam 7.998 unidades nos conjuntos habitacionais Fernando Ferrari, Humaitá, Jardim Leopoldina II, Jardim Lindóia, Parque dos Maias II e Rubem Berta.

As associações de moradores e entidades comunitárias de Porto Alegre, além de desenvolverem atividades de caráter reivindicativo e organizativo, articulavam-se com as políticas assistencialistas do governo municipal realizadas através do MAPA-Movimento Assistencial de Porto Alegre e do governo estadual e federal via LBA-Legião Brasileira de Assistência. O MAPA reproduzia o perfil "primeiro-damista" da LBA, pois sua direção sempre era ocupada pela esposa do prefeito em exercício. Esta prática foi rompida a partir da segunda gestão do Partido dos Trabalhadores (1993-1996) com a extinção do MAPA e a transferência para a Fundação de Educação Social e Comunitária-FESC, em 1994, do gerenciamento e execução da política de assistência social municipal.

Conforme Baierle (1992: 82), as camadas populares tendiam a ser receptivas à "oferta direta ou indireta de bens e serviços" com poucas exceções de recusa a este tipo de política governamental, destacando que "estes raros casos não conduziram a um final feliz para os seus protagonistas". Em 1987, a FASE-POA realizou um levantamento para verificar como as Associações de Moradores da Zona Norte e da Grande Cruzeiro, regiões da cidade com as quais trabalhava, relacionavam-se com as políticas governamentais. De acordo com Baierle, nessa época, os movimentos populares dessas duas regiões desfrutavam a reputação de serem os mais politizados e organizados de Porto Alegre, sendo "as duas únicas regiões que mantinham viva uma articulação intervilas".

Na Zona Norte ([Vila] Santa Rosa/Sarandi), das treze Associações de Moradores pesquisadas, doze eram repassadoras do ticket do leite, sendo que a 13ª apenas não o fazia em função de sua precariedade organizativa. Como este tipo de tarefa sempre acaba reunindo uma pequena multidão na associação, é interessante observar que a maior parte delas aproveitava a ocasião para outras atividades, como palestras, filmes, assembléias e avisos. Além disso, três Associações de Moradores promoviam a distribuição do "sopão", duas distribuíam também rancho, duas agasalho, uma fazia a distribuição de refeições diárias para crianças e três desenvolviam mutirão para a construção de creche ou sede (com apoio dos programas do governo federal). Na Grande Cruzeiro, a situação não era diferente. Das vinte e duas AMs pesquisadas, dezoito entregavam o ticket do leite. Destas, três aproveitavam para fazer reunião e confeccionar roupas para gestantes e bebês. Além disso, três confeccionavam acolchoados, uma preparava e distribuía o "sopão", uma distribuía recursos para a compra de remédios e de material escolar e uma ainda confeccionava e entregava o passaporte do idoso (Baierle, 1992: 82).

Esta tradição das associações comunitárias prestarem atendimento social direto à comunidade persistiu e foi incrementada a partir dos anos de 1990, estimulada não só pelo crescimento da pobreza, mas também pela descentralização da assistência social e a paulatina municipalização dos convênios antes executados pela extinta Legião Brasileira de Assistência-LBA⁴⁶, a experiência de orçamento participativo e a instalação de conselhos gestores setoriais nas políticas sociais, uma das principais inovações sociopolíticas introduzidas pela Constituição de 1988. Conforme destaca Côrtes (2004: 249-250), os conselhos municipais de políticas públicas "são fóruns institucionalizados, similares aos encontrados na Inglaterra, Itália, Estados Unidos ou Canadá", mas com muito maior envolvimento de participantes, "e um nível de disseminação pelo país e pelas diversas áreas de política social, que não encontram paralelo nesses países".

A aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) – Lei nº 8.069 - em 13.07.1990, resultou de uma ampla mobilização nacional levada a cabo por organizações não-governamentais e movimentos da sociedade civil com atuação nessa temática. O Estatuto representou uma radical mudança na legislação repressiva representada pelo Código de Menores, promulgado em 1927 e reeditado em 1979 pelo governo militar. A Lei nº 8.069, considerada pelo UNICEF como uma das legislações mais avançadas do mundo no que diz respeito à infância e adolescência, substituiu a doutrina da "situação irregular" pela da "proteção integral" modificando diretrizes, conteúdo, metodologia e sistema de gestão do atendimento a essa faixa etária, exigindo mudanças significativas das instituições governamentais e não-governamentais para adequar-se às determinações contidas no Estatuto (Mestriner, 2001).

Porto Alegre foi uma das primeiras cidades a operacionalizar as exigências do ECA, criando simultaneamente, através da Lei nº 6.787/91, o Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente, o Fórum Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (órgão consultor e eleitor das entidades não-governamentais), os Conselhos Tutelares e o Fundo Municipal para o financiamento dos programas de atendimento a esse segmento. Um aspecto a ressaltar é que, embora o ECA determine paridade entre representantes do Executivo municipal e da sociedade civil, em Porto Alegre foi adotada uma representação em que as organizações não-governamentais de atendimento

⁴⁶ A LBA centralizava "a formulação, financiamento e a execução dos programas, pois mesmo nos casos em que a LBA firmava convênios com organismos privados, estes eram celebrados diretamente entre aquele organismo federal e a entidade assistencial local, sem qualquer interveniência dos poderes locais" (Draibe, 1994: 285 *apud* Arretche, 2000: 170). Com a unificação dos IAPs em 1966, a LBA foi transformada em fundação.

direto e indireto a crianças e adolescentes detêm dois terços do Conselho. Entre os 21 conselheiros, 14 representam organizações não-governamentais, 6 são representantes do Executivo municipal e 1 representa a Câmara de Vereadores. Segundo uma ex-conselheira entrevistada nesta pesquisa, havia um grupo de organizações não-governamentais envolvido na elaboração da lei de implantação do Conselho Municipal junto com o Movimento Assistencial de Porto Alegre-MAPA, que representava o poder público. Esse grupo encarregou-se da organização das entidades da sociedade civil para constituir o Fórum Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, ao qual caberia a eleição dos representantes não-governamentais no Conselho como determinava a Lei Municipal. Ainda de acordo com a entrevistada, a mobilização resultou no cadastramento de cerca de noventa entidades, em sua maioria filantrópicas assistenciais ligadas à Igreja Católica e algumas associações comunitárias que mantinham convênios com a LBA. No entanto, a composição do Conselho com dois terços dos conselheiros provenientes das organizações da sociedade civil e representando os seus variados interesses em relação à temática da criança e do adolescente, resulta em uma posição mais enfraquecida do governo que é o responsável pela coordenação e execução das políticas sociais municipais.

Uma das áreas de política social mais deficitárias em todo país é a educação infantil, representando um dos principais problemas enfrentados pelas famílias das camadas populares. Dada a insuficiência de escolas infantis para atender as necessidades dessas famílias, a LBA mantinha convênios que davam sustentação a diversas creches organizadas pelas próprias comunidades das vilas populares de Porto Alegre. A série sucessiva de escândalos envolvendo a assistência social a partir do governo Collor de Mello (1989-1992) levou à desmoralização da LBA que, a partir de então, passou a reduzir não só a sua atuação direta em ações sociais como também o repasse de recursos para as organizações sem fins lucrativos conveniadas (Arretche, 2000; Mestriner, 2001). Em meados de 1993, as creches conveniadas com a LBA em Porto Alegre encontravam-se em sérias dificuldades em função da suspensão do repasse de recursos dos convênios do governo federal. Isso produziu uma mobilização iniciada na Microrregião 5 do Conselho Tutelar que abrange os bairros Cruzeiro, Glória e Cristal, o *Movimento Pró-Creche*, tentando impedir o fechamento das creches conveniadas. O caminho natural, segundo uma entrevistada, foi exercer pressão sobre o governo municipal para que assumisse os convênios com as creches comunitárias.

Na época [1993] a Prefeitura não tinha nenhuma forma de trabalho [em educação infantil], ela mantinha o que era seu [21 escolas infantis e 7 jardins de praça], algumas creches estavam ainda vinculadas à Secretaria da Saúde, nada vinculado à questão da educação, e foi justamente este movimento da sociedade que deu origem aos convênios. O Conselho [Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente] foi literalmente atropelado pelo movimento popular, mas ele viu em seguida qual era o seu papel: de articulação, de organização. A Prefeitura não ia fazer um convênio apenas para uma região que se mobilizou, tanto que essa mobilização existia porque a LBA estava se afastando do apoio em toda a cidade. Só que tinha essa exuberância e essa agressividade da Micro 5 [Microrregião 5 do Conselho Tutelar] que vêm até das próprias características da luta pelo espaço na região. É a partir daí que as comunidades que lutaram para ter espaço, vão também lutar para ter um lugar onde cuidar das crianças (entrevista concedida à autora).

Do ponto de vista do governo municipal, de um lado, o estabelecimento de convênios com creches comunitárias permitiu melhorar o atendimento em educação infantil nas camadas populares, o que significou um ganho político. De outro, representou também economia de recursos na medida em que possibilitou que uma parte da demanda fosse suprida sem requerer a construção de um grande número de escolas infantis e contratação de recursos humanos para a execução do atendimento. Na tabela 6, a seguir, mostra-se o comparativo entre o número de escolas municipais e creches comunitárias.

Tabela 6: Escolas infantis municipais e creches conveniadas, Porto Alegre, RS, 1993-2003

<i>Ano</i>	<i>Escolas infantis municipais</i>		<i>Creches conveniadas</i>
	<i>Jardins de Praça</i>	<i>Escolas infantis (berçário + maternal)</i>	
1993	7	21	40
1994	7	30	60
1995	7	30	70
1996	7	31	80
1997	7	31	90
1998	7	33	100
1999	7	33	110
2000	7	33	118
2001	7	33	119
2002	7	33	120
2003	7	33	126

Fonte: Elaboração da autora a partir dos dados brutos da PMPA/Secretaria Municipal de Educação

Como se constata na tabela 6, a partir de 1998 não houve construção de escolas infantis municipais, ao passo que aumentou o número de creches comunitárias

conveniadas. Na tabela 7, pode ser observada a evolução das matrículas em escolas infantis municipais e nas creches comunitárias.

Tabela 7: Evolução dos convênios municipais com creches comunitárias, Porto Alegre, RS, 1993-2003

Ano	Creches comunitárias N	Crescimento (%)	Matrículas em creches comunitárias N (a)	Crescimento (%)	Matrículas em educação infantil na rede municipal		Total (c=a+b)	Participação (a/c)
					N	Crescimento (%) (b)		
1993	40	-	2.000	-	4.834	-	6.834	29,3
1994	60	50,0	3.186	59,3	4.978	3,0	8.164	39,0
1995	70	16,7	4.113	29,1	6.053	21,6	10.166	40,5
1996	80	14,3	5.125	24,6	5.955	-1,6	11.080	46,3
1997	90	12,5	5.865	14,4	5.852	-1,7	11.717	50,1
1998	100	11,1	6.521	11,2	5.558	-5,0	12.079	54,0
1999	110	10,0	7.156	9,7	4.987	-10,3	12.145	58,9
2000	118	7,3	7.835	9,5	4.849	-2,8	12.684	61,8
2001	119	0,8	8.254	5,3	5.065	4,4	13.431	62,3
2002	120	0,8	8.350	1,2	5.304	4,7	13.654	61,1
2003	126	5,0	8.399	0,6	5.445	2,6	13.844	60,7

Fonte: Elaboração da autora a partir de dados da PMPA/Secretaria Municipal de Educação

As matrículas em creches comunitárias cresceram 320% no período 1993-2003. Além disso, a sua participação na oferta em educação infantil pelo município, que era de 29,3% quando iniciou o convênio em 1993, passa a representar, em média, 61,5% a partir de 2000.

O Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS), criado em 1995, apresentou uma forma de implantação distinta do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA). No caso deste último, a lei nº 6.787/91 instituiu simultaneamente o Conselho, o órgão eleitor das entidades não-governamentais que o compõem – o Fórum Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente – e o Fundo (FUNCRIANÇA) que lhe dá sustentação. Já a criação do CMAS, em 1995, resultou de discussões e articulações políticas que se desenvolveram no âmbito do Fórum Municipal de Assistência Social e da I Conferência Municipal de Assistência Social, em 1993. Na assistência social também houve crescimento dos convênios celebrados entre o governo municipal e as organizações sociais, conforme pode ser observado nas tabelas 8, 9 e 10.

Tabela 8: Evolução da oferta de vagas em atendimento social em Porto Alegre na Fundação de Assistência Social e Cidadania e organizações sociais conveniadas, Programa Família: 1994-2003

Ano	Programa Família							
	Total de vagas nos projetos que compõem o Programa Família (NASF+PETI+Família Cidadã)							
	FASC	%	Crescimento %	Conveniados	%	Crescimento %	Total	Crescimento %
1994	15	100,0	- ... -	- ... -	- ... -	- ... -	15	- ... -
1995	40	100,0	166,7	- ... -	- ... -	- ... -	40	166,7
1996	400	100,0	900,0	- ... -	- ... -	- ... -	400	900,0
1997	400	76,9	0,0	120	23,1	- ... -	520	30,0
1998	580	78,4	45,0	160	21,6	33,3	740	42,3
1999	660	67,3	13,8	320	32,7	100,0	980	32,4
2000	1.028	65,6	55,7	540	34,4	68,7	1.568	60,0
2001	970	31,6	-5,6	2.098	68,4	288,5	3.068	95,7
2002	1.105	33,4	13,9	2.200	66,6	4,9	3.305	7,7
2003	1.115	38,5	0,9	1.780	61,5	-19,1	2.895	-12,4

Fonte: PMPA/FASC

O Programa Família destina-se a famílias com renda *per capita* de meio salário mínimo, sendo composto por três subprogramas: Núcleo de Apoio Sociofamiliar (NASF), Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) e Família Cidadã. Conforme se constata na tabela 8, de 1994 a 1996, a execução dos serviços esteve integralmente a cargo do governo municipal. Os convênios com entidades não-governamentais têm início em 1997, representando cerca de 22,3%, em média, no período 1997-1998. Em 1999-2000, a participação média das organizações não-governamentais na execução do atendimento chega a 33,5%, atingindo 65,5% em 2001-2003.

Crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade são atendidos pelo Programa de Atendimento Socioeducativo em Meio Aberto (PASEMA), que abrange dois subprogramas: o Serviço de Apoio Socioeducativo (SASE) e o Trabalho Educativo. A execução dos serviços do SASE e o Trabalho Educativo envolve dois conselhos gestores, o CMDCA e o CMAS. O SASE atende crianças de 7 a 14 anos em atividades pedagógicas e recreação no turno inverso ao da escola; o Trabalho Educativo, é destinado a adolescentes.

Tabela 9: Evolução da oferta de vagas em atendimento socioeducativo a crianças e adolescentes em Porto Alegre na Fundação de Assistência Social e Cidadania e organizações sociais conveniadas, Serviços de Apoio Socioeducativo: 1994-2003

Ano	Crianças e Adolescentes								
	Serviço de Apoio Extra-classe (SASE)							Total	Crescimento %
	FASC	%	Crescimento %	Conveniados	%	Crescimento %			
1994	380	100,0	0,0				380		
1995	380	100,0	0,0				380		
1996	400	100,0	5,3				400	5,3	
1997	800	91,0	100,0	80	9,0		880	120,0	
1998	900	28,7	12,5	2.240	71,3	2700,0	3.140	256,8	
1999	1.215	31,7	35,0	2.620	68,3	16,7	3.835	22,1	
2000	1.295	32,1	6,6	2.740	67,9	4,6	4.035	5,2	
2001	1.295	31,6	0,0	2.800	68,4	2,2	4.095	1,5	
2002	1.170	25,7	-9,6	3.385	74,3	20,9	4.555	11,2	
2003	750*	14,8	-35,9	4.325	85,2	27,8	5.075	11,4	

Fonte: PMPA/FASC

Nota: (*) Redução de vagas parcialmente decorrente de migração para o Trabalho Educativo na rede da FASC.

O SASE iniciou em 1994, tendo sido responsabilidade exclusiva da FASC até 1997, ano em que começam a serem estabelecidos convênios com entidades não-governamentais. Partindo de um patamar de 9,0% de participação das entidades na execução, saltou para um nível médio de 72,5% nos seis anos subsequentes. No que se refere ao Trabalho Educativo, a participação das organizações sociais é ainda mais significativa, atingindo 75%, em média, no período 1997-2003, conforme se pode observar na tabela 9.

Tabela 10: Evolução do atendimento socioeducativo a crianças e adolescentes em Porto Alegre na Fundação de Assistência Social e Cidadania e organizações sociais conveniadas, Trabalho Educativo: 1997-2003

Trabalho Educativo para Adolescentes								
Ano	FASC	%	Crescimento %	Conveniados	%	Crescimento %	Total	Crescimento %
1997	30		27,3	80	72,7		110	
1998	135	25	350	405	75,0	406,3	540	391
1999	180	30	3,3	420	70,0	3,7	600	11,1
2000								
2001				468	100,0	...-	468	- ... -
2002	270	31,9	...-	576	68,1	23,1	846	80,8
2003	349	35,6	29,2	632	64,4	9,7	981	15,9

Fonte: PMPA/FASC

De acordo com uma entrevistada, a discussão sobre trabalho educativo para adolescentes principiou no CMDCA e no Fórum Municipal de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente (FORUMDCA) com uma concepção voltada à profissionalização:

(...) era um pouco dentro da linha só de profissionalização, muito comum na época principalmente para menino pobre: era marcenaria, gráfica ou padaria. Mas, a discussão evoluiu para uma abordagem das recomendações contidas no artigo 68 do Estatuto da Criança e do Adolescente: " foi como começamos a nos organizar, o que vai dar origem ao FORTE [Fórum do Trabalho Educativo] (entrevista concedida à autora).

O Conselho recorreu ao apoio da Faculdade de Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, tendo sido formado um grupo com representantes do curso de pós-graduação em Educação e do Fórum Municipal de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente para aprofundar a proposta de trabalho educativo, bem como formular os critérios para a distribuição de recursos entre as entidades não-governamentais para a execução do atendimento. Posteriormente, o FORTE torna-se um fórum temático ligado ao Fórum Municipal de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente e de caráter exclusivamente não-governamental. Como pode ser observado na tabela 10, desde o seu início em 1997, o Trabalho Educativo tem sido oferecido principalmente através de conveniamento com as entidades não-governamentais de Porto Alegre.

A proteção e abrigagem temporária e continuada são serviços componentes da rede especializada de assistência social destinada ao atendimento de crianças e adolescentes experimentando situações de risco, como vítimas de violência, abandono pela família, vivência na rua, sendo de execução compartilhada entre governo municipal e entidades não-governamentais conveniadas (tabela 11).

Tabela 11: Vagas nos serviços de proteção e abrigamento para crianças e adolescentes em Porto Alegre, FASC e entidades não-governamentais: 1994-2003

Ano	Proteção e Abrigamento							
	FASC	%	Crescimento	Conveniados	%	Crescimento	Total	Crescimento
			%			%		%
1994	20	100,0	- ... -	- ... -	- ... -	- ... -	20	- ... -
1995	58	74,4	190,0	20	25,6		78	290,0
1996	58	70,7	0,0	24	29,3	20,0	82	5,1
1997	58	43,9	0,0	74	56,1	208,3	132	61,0
1998	58	33,1	0,0	117	66,9	58,1	175	32,6
1999	58	33,1	0,0	117	66,9	0,0	175	0,0
2000	78	40,0	34,5	117	60,0	0,0	195	11,4
2001	295	71,6	278,2	117	28,4	0,0	412	111,3
2002	295	64,3	0,0	164	35,7	40,2	459	11,4
2003	197	54,6	-33,2	164	45,4	0,0	361	-21,3

Fonte: PMPA/FASC

Como mostra a tabela 11, há uma oscilação na oferta de vagas em abrigamento entre a FASC, que é o órgão municipal encarregado da assistência social, e as entidades não-governamentais. Até 1996, a maior parte da execução dos serviços de abrigamento coube ao poder público, ao passo que de 1997 até 2000, parte significativa da oferta dos serviços proveio dos convênios com instituições do terceiro setor. A partir de 2003, proteção e abrigo são realizados pela FASC e organizações sociais quase na mesma proporção.

Os convênios do poder público municipal com as entidades sem fins lucrativos também se estendem ao atendimento à população adulta de rua (tabela 12).

Tabela 12: Evolução do número de vagas em atendimento à população de rua em Porto Alegre, FASC e organizações sociais conveniadas: 1994-2003

Ano	População em Situação de Rua							
	Vagas nos Serviços de Abrigamento à População Adulta							
	FASC	%	Crescimento	Conveniados	%	Crescimento	Total	Crescimento
		%			%	%		%
1994	78	100,0	- ... -	- ... -	- ... -	- ... -	78	- ... -
1995	163	100,0	109,0	- ... -	- ... -	- ... -	163	109,0
1996	163	80,3	0,0	40	19,7	- ... -	203	24,5
1997	203	83,5	24,5	40	16,5	0,0	243	19,7
1998	203	32,8	0,0	416	67,2	940,0	619	154,7
1999	203	30,9	0,0	453	69,1	8,9	656	6,0
2000	203	30,9	0,0	453	69,1	0,0	656	0,0
2001	203	30,9	0,0	453	69,1	0,0	656	0,0
2002	203	30,9	0,0	453	69,1	0,0	656	0,0
2003	283	76,9	39,4	85	23,1	-81,2	368	-43,9

Fonte: PMPA/FASC

Em 1994 e 1995, apenas o poder público municipal oferecia serviços de abrigagem à população de rua de Porto Alegre. No entanto, a partir de 1996 ocorreu um crescente conveniamento de entidades sem fins lucrativos, chegando a representar 69% do atendimento em 2002. Em 2003, a situação se inverte, observando-se acentuado declínio dos convênios para esse tipo de serviço social, o que levou a uma queda de 43,9% na oferta total de vagas. Já a abrigagem temporária oferecida nos meses de inverno foi executada diretamente pelo poder público até 2002. Entretanto, em 2003, a oferta de vagas em abrigagem temporária pela FASC declina 66,6%, enquanto eleva-se em 233,3% nas organizações sociais conveniadas. Portanto, as entidades do terceiro setor passaram a se responsabilizar por 66,7% desse atendimento. Ainda assim, esse tipo de serviço sofre um decréscimo de 16,7% nas vagas oferecidas (tabela 13).

Tabela 13: Evolução do número de vagas em abrigagem temporária à população de rua em Porto Alegre, FASC e organizações sociais conveniadas: 1994-2003

Ano	Vagas no Serviço de Abrigagem Temporária Operação Inverno 1998-2002							
	FASC	%	Crescimento %	Conveniados	%	Crescimento %	Total	Crescimento %
1998	80	72,7	- ... -	30	27,3	- ... -	110	- ... -
1999	150	83,3	87,5	30	16,7	0,0	180	63,6
2000	150	83,3	0,0	30	16,7	0,0	180	0,0
2001	150	83,3	0,0	30	16,7	0,0	180	0,0
2002	150	83,3	0,0	30	16,7	0,0	180	0,0
2003	50	33,3	-66,6	100	66,7	233,3	150	-16,7

Fonte: PMPA/FASC

Em 2004, segundo dados da Fundação de Assistência Social e Cidadania-FASC, estão em vigência 430 convênios firmados com 230 entidades sem fins lucrativos que beneficiam 10.193 pessoas, significando 47,5% de todos os programas e serviços de assistência social municipal. O montante de recursos destinado pelo gestor público aos convênios com o terceiro setor em 2004 atingiu R\$ 9.273.764,55.

Abordou-se, neste capítulo, a composição do terceiro setor e a sua constituição e difusão no Brasil, procurando-se situar as mudanças produzidas nos anos de 1990 com a redemocratização do país. Foi também discutido o comportamento do associativismo voluntário em Porto Alegre durante e após o regime militar, bem como a importância que as organizações sem fins lucrativos vêm assumindo na execução das políticas sociais. Passa-se, a seguir, à caracterização dessas organizações com base nas informações obtidas através de pesquisa empírica.

4 AS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS EM PORTO ALEGRE

No vasto universo do associativismo civil, as organizações de direito privado sem fins lucrativos podem ser classificadas em duas grandes categorias. A primeira é constituída por aquelas associações que defendem idéias ou servem aos interesses de seus próprios membros como sindicatos, partidos políticos, associações de categorias profissionais, instituições religiosas, clubes de serviço, entre outros⁴⁷. A outra categoria é composta pelas associações de cunho social ou de interesse público: as fundações filantrópicas de origem corporativa ou não, as organizações não-governamentais (ONGs) e as entidades beneficentes. As duas categorias de associações são consideradas subconjuntos do *terceiro setor* que, por seu lado, segundo autores como Franco (2003), que adotam um esquema trinário de análise, corresponderia à *nova sociedade civil*. Esse trabalho focaliza apenas a segunda categoria de associações.

4.1 Caracterização das organizações

O universo das associações privadas sem fins lucrativos de interesse público vem sendo considerado por alguns autores como "um novo modelo de organização social", configurando um "setor próprio, contraposto ao setor empresarial e ao Estado", o que na falta de uma melhor definição tem sido denominado *terceiro setor* (Falconer e Vilela, 2001). Ele é constituído por três segmentos principais – fundações, organizações não-governamentais e entidades filantrópicas e beneficentes assistenciais -, embora haja ampla variabilidade entre cada um deles.

Organizações do terceiro setor prestam-se à manifestação de interesses, valores e crenças distintos, à execução de serviços, e como veículo de participação cidadã. A diversidade do terceiro setor é reflexo da própria pluralidade da sociedade e da sua capacidade de organização e expressão de solidariedade. "Organização não-governamental" (ou ONG), "organização sem fins lucrativos" ou, apropriadamente, "organização da sociedade civil" constituem algumas das denominações pelas quais são conhecidos os componentes do terceiro setor (Falconer e Vilela, op. cit.: 15).

⁴⁷ Conforme afirma Franco, que iguala o terceiro setor à "nova sociedade civil" (2003: 37): "Se todo o terceiro setor tivesse fins públicos, não poderiam existir entes e processos não-estatais e não-mercantis com fins coletivos privados, e a vida social seria terrivelmente empobrecida. Nesse caso, onde ficariam, por exemplo, as associações de observadores de pássaros ou de cultivadores de orquídeas ou, ainda, de filatelistas? Onde ficariam todas as associações sem fins lucrativos de colecionadores? E os grêmios artísticos, literários, os grupos de teatro? E os clubes de esportes amadores, do futebol de várzea ao bridge, passando pelo xadrez?".

As fundações geralmente assumem o papel de financiadoras/doadoras⁴⁸ para programas e projetos de interesse social executados por entidades filantrópicas e organizações não-governamentais, ainda que algumas vezes desenvolvam e executem projetos próprios. É principalmente por seu intermédio que se realizam as ações de responsabilidade social corporativa, embora as empresas e os empresários também façam doações e desenvolvam projetos sociais diretamente.

As organizações não-governamentais representam o segundo tipo de associação de interesse público. Essa forma associativa, como já foi mencionado anteriormente, surgiu no Brasil a partir dos anos de 1970, mediante estímulo e apoio financeiro das agências de cooperação internacional para o desenvolvimento. Caracterizam-se por maior profissionalização e atuação através de projetos sociais vinculados principalmente a temáticas como desenvolvimento social e comunitário, defesa de direitos, combate à pobreza e geração de renda, entre outros. Nos anos de 1990 houve forte crescimento desse segmento e grande diversificação, pois sob o rótulo *não-governamental* abrigam-se desde organizações que possuem semelhanças ou representam movimentos sociais, associações de auto-ajuda criadas pelos moradores de comunidades de baixa renda⁴⁹, organizações criadas por políticos profissionais para assistir eleitores em potencial, até organizações com maiores afinidades com o mundo corporativo. Já o segmento das entidades filantrópicas e beneficentes assistenciais representa o tipo mais antigo de organização do terceiro setor, sendo prestadoras diretas de serviço social.

4.1.1 Identidade político-institucional

Três tipos de organizações do chamado terceiro setor participaram desta pesquisa: seis representavam o segmento organizações não-governamentais, 20 eram entidades beneficentes e filantrópicas⁵⁰ e uma associação comunitária de mulheres que se poderia considerar como um grupo de auto-ajuda.

⁴⁸ Estas organizações são denominadas *grantmakers* na tradição anglo-americana, mantendo fortes ligações com a elite econômica de seus respectivos países ou grupos econômicos internacionais. Em virtude dessas relações e pelo seu papel de patrocinadoras, são elas também que assumem "o protagonismo da definição da agenda do terceiro setor, na interlocução com o Estado e com as demais organizações sem fins lucrativos" (Falconer e Vilela, 2001: 16).

⁴⁹ Estas são as chamadas organizações *de base* (*grassroots*) como as associações de moradores, clubes de mães etc.

⁵⁰ Conforme salientam Barbosa e Oliveira (2002: 73), "toda entidade assistencial é filantrópica, mas nem toda entidade filantrópica é assistencial". Apenas as entidades que possuem o título de *beneficentes de assistência social* fazem jus à isenção de contribuição social à previdência social a chamada *quota patronal*. Nesta pesquisa participaram entidades dos dois tipos.

Das vinte e sete organizações sociais que responderam o questionário da pesquisa, 20 (74,1%) caracterizaram-se como organizações não-governamentais-ONG. A questão de múltipla escolha em que se solicitava ao respondente que enquadrasse a sua instituição, tinha o objetivo de verificar a aceitação ou não do termo *terceiro setor* entre as organizações pesquisadas, visto que é uma denominação recente, controversa e de relativa associação com o meio empresarial. Nas respostas obteve-se três tipos "puros" – organização não-governamental, entidade filantrópica assistencial religiosa e entidade do terceiro setor – indicados por 25,9% das organizações pesquisadas, e seis combinações conforme pode ser observado na tabela 14.

Tabela 14: Identidade político-institucional*

Identidade político-institucional	N	%
Organização não-governamental	5	18,5
Entidade filantrópica assistencial religiosa	1	3,7
Entidade terceiro setor	1	3,7
Entidade terceiro setor/ONG	6	22,2
Entidade terceiro setor/ONG/filantrópica-assistencial religiosa	6	22,2
ONG/filantrópica assistencial	1	3,7
ONG/filantrópica	3	11,1
ONG/filantrópica assistencial religiosa	2	7,4
ONG/associação comunitária	2	7,4
Total	27	100,0

Fonte: Pesquisa da autora

* Resposta de múltipla escolha

No que se refere à identidade político-institucional, percebe-se na tabela 14 que cinco (18,5%) organizações têm consolidada a identidade *organização não-governamental* (ONG). Entre essas, três são financiadas pela cooperação internacional e associadas à Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais-ABONG, e duas possuem origem religiosa (católica e evangélica não-pentecostal). As demais organizações caracterizaram-se mesclando duas e até três categorias entre aquelas oferecidas como alternativas de resposta.

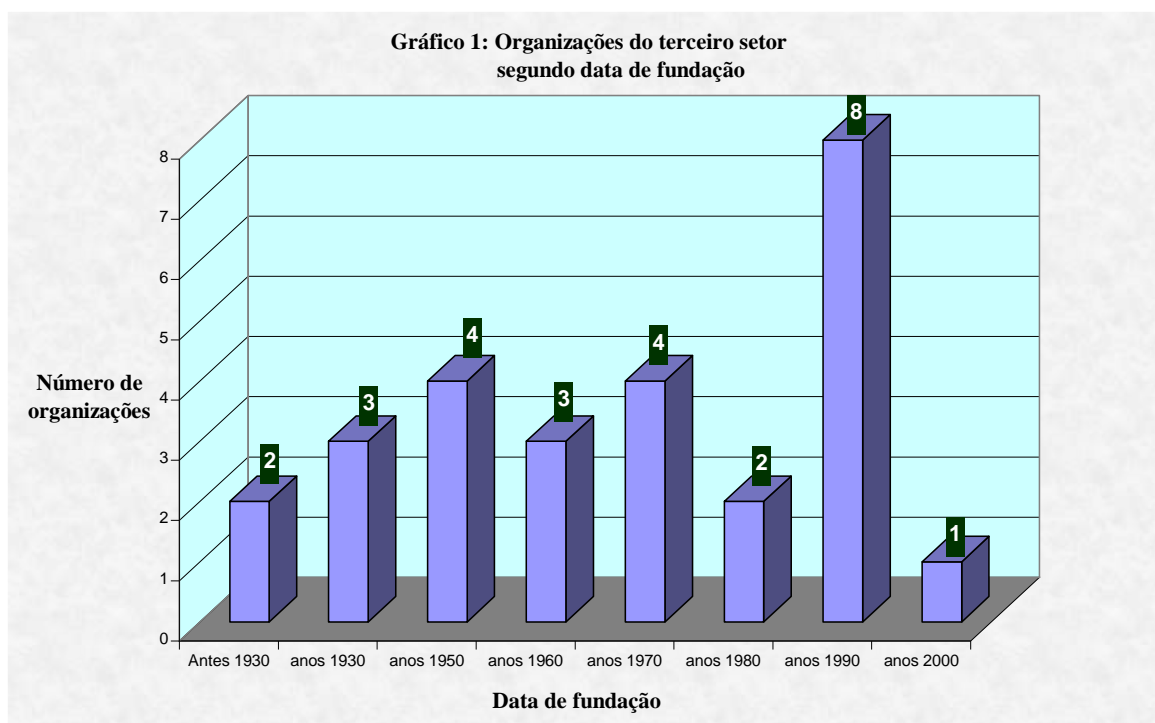
No entanto, chama a atenção o fato de que em todas as combinações produzidas houve a inclusão do termo *ONG*, mostrando a sua aceitação e difusão entre as organizações sociais. Já a denominação *terceiro setor* foi assumida por doze (44,4%) entidades. Cabe ressaltar que uma organização, das duas que se caracterizaram simultaneamente como 'organização não-governamental' e 'entidade do terceiro setor', manifestou claramente a restrição provocada pela última denominação.

[o] sistema neoliberal implantado em nosso país nos últimos anos, em que o Estado tem se retirado do social (Estado Mínimo), entregando essa responsabilidade à sociedade ou ao chamado terceiro setor, o qual tem se transformado numa miscelânea e mistura de tudo e todos, tanto que muitas entidades têm se negado ou se sentem mal em serem enquadradas nessa categoria (opinião expressa em questão aberta do questionário).

A única entidade que se declara apenas filantrópica assistencial religiosa é a mais antiga, tendo sido fundada por espíritas no início do século XX. Pode-se considerá-la um exemplo do 'velho terceiro setor', que corresponde às tradicionais entidades filantrópicas assistenciais. Já a organização que se identifica unicamente como *terceiro setor* não tem três anos de atividade, desenvolvendo suas ações sociais principalmente com o trabalho voluntário de profissionais liberais. Esta organização exemplifica o 'novo terceiro setor'.

4.1.2 Data de fundação e origens

A despeito da variabilidade encontrada nas datas de fundação, pode-se agrupar as 27 organizações sociais pesquisadas conforme mostra o gráfico 1.



Fonte: Pesquisa da autora

Base=27 organizações

A observação do gráfico 1 permite verificar que doze (44,4%) das organizações pesquisadas surgiram antes da década de 1970, apresentando um perfil que se poderia classificar como caridade e assistência (PNUD, 1996). Este segmento é o mais

tradicional e capilarizado do chamado terceiro setor, correspondendo a organizações beneficentes⁵¹ e filantrópicas, muitas vezes com raízes religiosas. No caso das entidades que participaram da pesquisa, a origem religiosa é principalmente católica. Segundo o *Relatório sobre o Desenvolvimento Humano no Brasil 1996* (PNUD, 1996: 145), dados da Receita Federal dos anos de 1990 indicavam que 26% das associações brasileiras que possuíam registro formal eram beneficentes, representando um universo de cerca de cinquenta mil instituições.

As outras quinze organizações, que representam 55,6% das entidades pesquisadas, foram fundadas a partir da década de 1970 abrangendo uma combinação de entidades filantrópicas, filantrópicas assistenciais, associações comunitárias e organizações não-governamentais (ONGs) propriamente ditas. Segundo alguns estudos têm demonstrado⁵², cerca de 68% das organizações deste último segmento que é arrolado no terceiro setor, surge informalmente nos anos de 1970 estimulado pelo sistema internacional de cooperação para o desenvolvimento. Estimativas do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento-PNUD, referentes ao início da década de 1990, indicavam que haveria no país algo em torno de cinco mil ONGs principalmente de pequeno porte e orçamento anual inferior a R\$ 100 mil. Em 2002, uma Comissão Parlamentar de Inquérito do Senado Federal que investigou a atuação das ONGs, apresentou uma estimativa de que haveria cerca de 250 mil entidades deste tipo no país sobre as quais não há nenhuma espécie de controle institucional.

As organizações sociais geralmente têm seu perfil determinado por suas origens e as lideranças que as fundaram. Das informações prestadas pelas entidades que participaram desta pesquisa, acerca do histórico de sua fundação, foi possível estabelecer uma tipologia das formas de constituição: i) vinculadas a diversas origens religiosas, principalmente agentes de pastoral ecumênicos, de congregações religiosas católicas, da própria igreja católica como instituição, e dos espíritas; ii) de profissionais universitários de diversas áreas de formação; iii) iniciativas de pessoas da própria comunidade ou de indivíduos; e iv) por apoio e incentivo de outra organização; v) devido a uma experiência traumatizante ou problema vivenciado por indivíduos ou grupos específicos.

⁵¹ A categoria *beneficente* é "relativa à assistência social prestada por instituições privadas, de acordo com noções jurídicas não sistematizadas do ponto de vista legal, reduz-se à noção de liberalidade, benemerência, tal como expressa o senso comum" (Barbosa e Oliveira, 2002: 77).

⁵² Vide, por exemplo, Fernandes, 1994 e Landim, 1998.

i) *Organizações com origens religiosas*, caracterizam-se por apresentar uma forma de constituição coletiva, encontrada tanto em entidades beneficentes/assistenciais ou em ONGs propriamente ditas. Neste tipo de modo geral não aparece a figura do fundador, mas sim do coletivo religioso ou leigo que a constituiu. À guisa de exemplo, indica-se a seguir o histórico de formação de cinco dessas organizações que participaram da pesquisa.

[...] é uma organização da igreja católica e de nível internacional. Foi fundada em 1950 por Paulo VI [representa a instituição Igreja Católica] com a finalidade de coordenar e articular o trabalho de pastoral social no mundo, promovendo a caridade, a assistência, a justiça social e o desenvolvimento.

A entidade a princípio se constituiu para ser um centro de formação para agentes de pastoral, tornando-se sucessivamente requisitada para prestação de assessorias a movimentos sociais e outras entidades. A partir de 1995, passou a atuar também diretamente junto às comunidades.

As Missionárias Servas do Espírito Santo chegaram em 1990 aqui na vila, iniciando o trabalho com a Pastoral da Criança, com as mulheres, com a terceira idade, e a evangelização; faziam vinagre de maçã, acolchoados, artesanatos e trabalhavam com as crianças.

Um grupo de religiosas integrantes de congregações femininas, vinculadas à igreja católica decidiu criar uma associação para prestar atendimento a meninas de rua, considerando a inexistência de um espaço que acolhesse esse público.

[...]existe desde 1937, quando chegou o primeiro padre polonês na cidade e foi inicialmente se consolidando para atender os imigrantes. Era uma pequena capela onde se ensinava a língua polonesa, danças folclóricas, catequese ... como a comunidade polonesa é atuante foi construída uma igreja e o antigo salão de madeira se transformou num prédio de cinco andares ao lado da igreja. A partir de 1970redefine a linha de atuação buscando na "missão vicentina" elementos para ingressar na área educativo assistencial, fundando um orfanato para meninas de rua que funcionou durante vinte anos até o surgimento do Estatuto da Criança e do Adolescente com suas novas políticas sociais de atendimento à criança.

ii) *Organizações formadas por iniciativa de profissionais* motivados por um ideário de esquerda de vertentes marxistas ou do socialismo cristão, que se associam para atuar principalmente em educação popular, desenvolvimento social e comunitário ou defesa de direitos (*advocacy*) às camadas populares ou categorias específicas como, por exemplo, mulheres. Este tipo de origem é predominante entre as entidades que se identificam como ONGs, conforme mostrado a seguir.

Pela demanda crescente de pessoas pobres com seus direitos humanos fundamentais à alimentação e à moradia diuturnamente violados.

[...]com o objetivo de promover a cidadania através da execução de projetos de oficinas culturais e de trabalho educativo.

[...]em função de ocupações em conjuntos habitacionais, surgiram demandas deste grupo de famílias (mais de 3.000) para transporte e saneamento básico. Em decorrência das necessidades, um grupo de pessoas, técnicos e lideranças de movimentos sociais, se organizaram para apoiar estas famílias. Com formação em várias áreas, direito, engenharia, advocacia, arquitetura formaram a ONG...com o intuito de prestar assessoria técnica a estas pessoas. A partir de sua fundação, inseriram-se na discussão sobre a redemocratização do país e iniciaram trabalhos na área de gestão pública participativa.

[...] pela ação de três jovens feministas, de carreira jurídica. Inspiradas em experiências de capacitação legal de mulheres em outros países da América Latina e tendo identificado a dificuldade (ou quase impossibilidade) do acesso das mulheres à justiça.

iii) *Organizações formadas por iniciativa de pessoas da própria comunidade ou indivíduos carismáticos*, o que confere às suas origens um caráter mais pessoalizado em que os indivíduos ou os pequenos grupos que as fundaram são nominalmente citados, de acordo com o indicado abaixo.

A fundadora Irmã ...percebeu a necessidade de legalizar a instituição para poder ampliar os serviços que prestava na comunidade.

Através de um movimento consciente de pessoas da comunidade. Casais católicos que construíram um orfanato para meninos, depois foi reformado para o atendimento que é prestado atualmente.

Nosso fundador, encontrou em um dia de temporal no Rio de Janeiro uma mãe desequilibrada acompanhada de seus filhos, recolheu estas crianças e as abrigou em sua casa. A mãe foi internada para tratamento e assim começaram a colocar mais e mais crianças em sua casa, em pouco tempo não havia mais espaço, alugaram uma casa e dois anos depois fundaram[uma organização para captação de recursos] que teve como objetivo gerar recursos financeiros.

Foi fundada pela missionária ...em 1997. Abriga crianças portadoras do vírus HIV de 0 a 9 anos, crianças abandonadas pelos pais, carentes, órfãs.

Nosso grupo se constituiu de muitas reuniões com as mulheres de várias áreas da comunidade. Depois de muitas reuniões decidimos fazer artesanato no tear.

Foi fundada em 1953 por ..., assistente social, para atender mães solteiras e seus bebês.

iv) *Organizações fundadas por apoio e incentivo ou desmembramento de outras organizações.*

A [organização não-governamental alemã] e a Diaconia desenvolviam um programa desde 1972, que estava para ser rescindido ao final de 1979. Desta maneira a Diretoria reuniu-se, decidindo se desvincular da Diaconia e fundar a organização. O objetivo principal era de criar uma entidade que pudesse enfrentar com melhores condições as situações aflitivas do menor desamparado no país. Desta maneira a [organização pesquisada] e a [organização não-governamental alemã] com objetivos semelhantes, firmaram um convênio de apadrinhamento.

O programa se constituiu inicialmente como um segundo programa de atendimento [da organização não-governamental da qual a organização pesquisada se desmembrou]. Em 1992, a partir da doação de um imóvel em Canoas, a entidade procedeu a um levantamento para identificar as necessidades de atendimento existentes no município, decidindo sobre a implantação de um programa de proteção destinado a crianças vitimizadas pela violência, inaugurando a unidade de Porto Alegre com os mesmos objetivos.

Foi fundada em 1931, pelo Rotary Club de Porto Alegre. Ao longo de sua existência a [organização pesquisada] acolheu e continua realizando o seu trabalho com o mesmo ideal e abnegado espírito do Rotary que o instituiu.

v) *Organizações fundadas devido a uma experiência traumatizante ou problema em comum vivenciado por indivíduos ou grupos.* Este tipo de organização não-lucrativa surge pelo desenvolvimento de solidariedade por afinidade ou empatia, quando se trata de indivíduos que passaram por uma experiência traumatizante, como um meio de superação da dor vivenciada ou por criar uma identificação em relação a outras pessoas que estejam enfrentando a mesma situação. Exemplos deste tipo de organização são muitos, podendo-se citar as associações de familiares de pessoas vitimadas pela violência urbana, ou entidades que reúnem indivíduos que buscam conscientizar os jovens quanto aos riscos provenientes da associação álcool/condução de veículos, geralmente criadas por pessoas que perderam filhos ou outros membros da família devido a acidentes de trânsito.

Começamos esse trabalho pelo fato de um dos meus filhos ter tido uma insuficiência renal aguda, fomos a todos hospitais de Porto Alegre, à Central de Transplantes, e vimos que algo precisava ser feito pela sociedade civil por essa causa e pelas pessoas que estavam em lista de espera (entrevista concedida à autora).

Todas as instituições, não conheço talvez uma ou outra [das 370 entidades que trabalham com crianças e adolescentes em Porto Alegre], mas acho que todas elas se originaram decorrente de uma tragédia na vida, que afetou muito, da convocatória de um amigo, de ter uma necessidade, que se reuniram e estruturaram uma ação mais concreta. Então nesse aspecto, sempre tem uma necessidade que impulsiona, e depois as pessoas começam a interagir conforme a sua dimensão de ação (entrevista concedida à autora).

4.1.3 Vinculação religiosa

Em todos os países, a despeito das variadas formações histórico-culturais, o terceiro setor tem forte presença de organizações com origens religiosas, destacando-se no Brasil a tradição católica, as igrejas reformadas (luteranas, evangélicas pentecostais e não-pentecostais) e os espíritas.

Tabela 15: Vinculação religiosa

Vinculação Religiosa	N	%
Evangélica pentecostal	1	3,7
Evangélica não-pentecostal	1	3,7
Espírita	2	7,4
Católica	11	40,7
Protestante luterana	1	3,7
Ecumênica	2	7,4
Não têm	9	33,4
Total	27	100,0

Fonte: Pesquisa da autora

Entre as organizações sociais pesquisadas, nove não possuíam vinculação religiosa. A predominância entre as entidades, no entanto, é a ligação com a igreja católica, com 11 (40,7%) entidades, seguindo-se em ordem de representatividade as espíritas e ecumênicas. Autores como Anheir e Kendall (2000:5), chamam a atenção para o fato de que as organizações não-lucrativas com raízes religiosas desfrutam de maior confiança entre os possíveis doadores e pessoas comuns do que as não-religiosas. Isso se deve ao fato de que possuem longa tradição em áreas como a educação e a assistência social, sendo também associadas aos principais eventos da vida humana – nascimento, casamento, doenças graves, morte – que elas salientam com ritos rotinizados e estilizados como, por exemplo, os sacramentos, que instilam e reforçam a confiança.

3.1.4. Área geográfica de atuação

No que se refere à área geográfica em que atuam as organizações pesquisadas destaca-se o fato de que nove (33,3%) organizações têm raízes comunitárias, atuando

apenas no bairro em que estão localizadas e cinco (18,5%) em mais de um bairro da cidade. Destaque-se, também, que sete (25,9%) entidades atuam nacionalmente e seis (22,2%) em outros municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre.

Tabela 16: Outros municípios em que atuam as organizações pesquisadas*

Municípios	N
Alvorada	4
Cachoeirinha	3
Canoas	3
Esteio	1
Novo Hamburgo	2
São Leopoldo	2
Viamão	1

Fonte: Pesquisa da autora

* Admitia mais de uma resposta
Número de respondentes: 6

4.1.5 Títulos e certificados concedidos pelo poder público

Os títulos e certificados concedidos pelo poder público em suas três esferas (federal, estadual e municipal) às organizações que atuam no terceiro setor são documentos básicos para obter isenções tributárias, receber doações da União e receitas das loterias federais, realizar sorteios e ter acesso a benefícios e subvenções junto aos órgãos públicos.

No âmbito das entidades sem fins lucrativos, a Constituição torna imune a *impostos* as *instituições de educação* e de *assistência social*. Em outro dispositivo, *isenta* (quando deveria dizer *imuniza*⁵³) da *contribuição social* as *entidades beneficentes de assistência social* (Barbosa e Oliveira, 2002: 49-50).

A relativa facilidade de acesso a benefícios fiscais no Brasil transformou-se em preocupação relevante desde 1993, quando a famosa CPI do Orçamento trouxe a público um escândalo envolvendo recursos públicos voltados a organizações não-lucrativas. A partir daí, popularizou-se a expressão "pilarantropia"⁵⁴ e buscou-se

⁵³ A imunidade é uma forma de não-incidência, pela supressão da competência, do poder de tributar. Assim, certos fatos, pessoas ou situações imunes à tributação estão fora do campo de incidência, isto é, não podem ser tributados, desde que atendam a determinados pressupostos ou requisitos assentes na Constituição Federal, que, conforme o caso, remete à lei complementar* a regulação desses requisitos (Barbosa e Oliveira, 2002: 49).

(*) Lei complementar é uma lei que requer maioria absoluta na Câmara e no Senado para ser aprovada. Por isso, não é fácil aprovar ou modificar uma lei complementar. Em matéria tributária, a lei complementar fundamental é o Código Tributário Nacional (Barbosa e Oliveira, 2002: 49).

⁵⁴ Termo pejorativo resultante da conjunção das palavras *pilantragem* [conforme o *Dicionário Aurélio do Século XXI*, próprio de pilantra] com *filantropia*.

estabelecer maior rigor na legislação em relação ao acesso a benefícios fiscais por parte destas entidades. De um lado, isto é positivo no sentido de sanear e manter maior controle acerca da concessão destes benefícios, pois são recursos públicos, mas, de outro, tem o efeito negativo de penalizar as organizações de menor porte, que geralmente encontram sérias dificuldades em obter todos os documentos e comprovantes necessários para ter acesso a esses benefícios.

Tabela 17: Organizações não-lucrativas segundo a posse de títulos e certificados do poder público*

Títulos e certificados	N	%
Registro no Conselho Nacional de Assistência Social	20	74,0
Registro no Conselho Municipal de Assistência Social	21	77,8
Registro no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente	16	59,2
Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social-CEBAS (antigo certificado de filantropia)	15	55,5
Qualificação como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público	1	3,7
• Solicitado e aguardando resposta	1	3,7
• Solicitado e não aceito	1	3,7
Reconhecimento utilidade pública federal	13	48,1
Reconhecimento utilidade pública estadual	19	70,3
Reconhecimento utilidade pública municipal	18	66,7

Fonte: Pesquisa direta da autora

* Admitia mais de uma resposta
Número de respondentes: 27

Das 27 organizações que participaram da pesquisa, 20 (74%) possuem registro no Conselho Nacional de Assistência Social-CNAS, 21 (77,8%) do Conselho Municipal de Assistência Social-CMAS e 16 (59,2%) do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente-CMDCA. O registro no CNAS permite instruir o pedido de *certificação de entidade beneficente de assistência social-CEBAS*⁵⁵ que, junto com os títulos de utilidade pública federal e estadual ou municipal e demais documentos, torna a entidade que consegue obtê-los isenta da quota patronal do INSS. Além disso, a posse destes títulos e certificados concede à entidade o direito de fornecer às pessoas jurídicas, doadoras de benefícios, recibo dedutível do imposto de renda, acompanhado de declaração própria; possibilita receber os benefícios mencionados anteriormente, reconhecendo, também, a idoneidade da organização em relação à esfera governamental a que se refere o título de utilidade pública (Barbosa e Oliveira, 2002: 145-155).

⁵⁵ CEBAS é o nome atual do "certificado de fins filantrópicos", alteração introduzida pela Medida Provisória nº 2.129, de 23.02.2001 (Oliveira e Barbosa, 2002: 74 [nota 19]).

No que diz respeito à qualificação como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público-OSCIP,⁵⁶ instituída na Lei nº 9.790, de 23.03.1999, constata-se que apenas uma entidade entre as 27 pesquisadas possuía este título. Uma delas o havia solicitado e estava esperando resposta na ocasião da pesquisa, e outra o solicitara, mas não tivera seu pedido aceito⁵⁷. No entanto, foi possível verificar através das respostas a esta questão no questionário, que algumas entidades desconheciam o título.

A qualificação como OSCIP permite firmar termo de parceria com o poder público para a cooperação em atividades de interesse público. As organizações que podem requerer a certificação de OSCIP são aquelas envolvidas em atividades sociais tradicionais – assistência, saúde, educação. Todavia, a Lei nº 9.790 incluiu também as novas áreas temáticas surgidas em anos recentes como a defesa de direitos humanos, defesa do consumidor, combate à fome, promoção do desenvolvimento econômico e social e do combate à pobreza, entre outros (Barbosa e Oliveira, 2002; Szazi, 2000). Além disso, a Lei nº 9.790 introduz uma inovação na esfera de organizações não-lucrativas:

(...) a possibilidade de se instituir remuneração para os dirigentes da entidade que atuem efetivamente na gestão executiva e para aqueles que lhes prestam serviços específicos, respeitados, em ambos os casos, os valores praticados pelo mercado na região correspondente à sua área de atuação (Barbosa e Oliveira: 2002: 111).

Com a Lei nº 9.790 o poder executivo efetivamente reconhece o *campo das ações voluntárias de interesse público*, nomeando as finalidades que pretende estimular oferecendo maior acesso aos recursos públicos através de incentivos ou parcerias. Entretanto, a lei das OSCIPs vem gerando conflito entre o governo federal e as ONGs associadas à Associação Brasileira das Organizações Não-Governamentais-ABONG, pois o poder executivo tem colocando como condição à concessão de recursos públicos a obtenção dessa certificação⁵⁸. Além disso, a Secretaria Geral da Presidência vem tentando cadastrar as entidades da sociedade civil para supostamente colocar em ordem as parcerias do Estado com as organizações do terceiro setor. Isto tem sido interpretado

⁵⁶ Vide Anexo C.

⁵⁷ Até o final de 2001, foram encaminhados 807 pedidos de qualificação como OSCIP no país como um todo, tendo sido deferidos 343 pedidos e indeferidos 464. Segundo informações do Ministério da Justiça, 90% dos indeferimentos ocorrem por não estar o estatuto da entidade em conformidade com a lei ou por falta de documentos exigidos para a instrução do pedido (Barbosa e Oliveira, 2002: 111).

⁵⁸ Conforme dados do Ministério da Justiça, desde a posse do presidente Luiz Inácio Lula da Silva foram encaminhados 1.052 pedidos de reconhecimento como OSCIP, dos quais uma parte já foi aprovada. Até o final de outubro/2003, no país como um todo, havia 1.524 entidades qualificadas como OSCIP (Folha de São Paulo, 20.10.2003, p. A- 5).

pelas ONGs como tentativa de cerceamento de suas atividades e um pretexto para terceirizar atividades que caberiam ser realizadas pelo Estado. Conforme entrevista de Jorge Durão, diretor da ABONG: "O que está em jogo não são as ONGs, mas o Estado, o problema é a visão privatizante do Estado" (Folha de São Paulo, 20.10.2003, p. A-5).

4.1.6 Áreas temáticas em que atuam e missão das organizações

As atividades e projetos desenvolvidos pelas organizações sociais não-lucrativas variam desde aquelas tradicionalmente associadas às entidades assistenciais como doações de alimentos, roupas, calçados, enxovais para recém-nascidos de famílias pobres a projetos de geração de renda, atividades extra-classe, trabalho educativo, entre outros. Entretanto, toda essa variada gama de ações sociais pode ser sintetizada em algumas áreas temáticas que permitem melhor observar quais são os focos principais de atuação das organizações pesquisadas. Utilizou-se para isso, com pequenas adaptações em função das respostas dadas às questões do questionário da pesquisa, a *Classificação Internacional das Organizações Não-Lucrativas* proposta por Salamon e Anheir (1996). O resultado está sintetizado na tabela 18.

Tabela 18: Áreas de atuação das organizações pesquisadas*

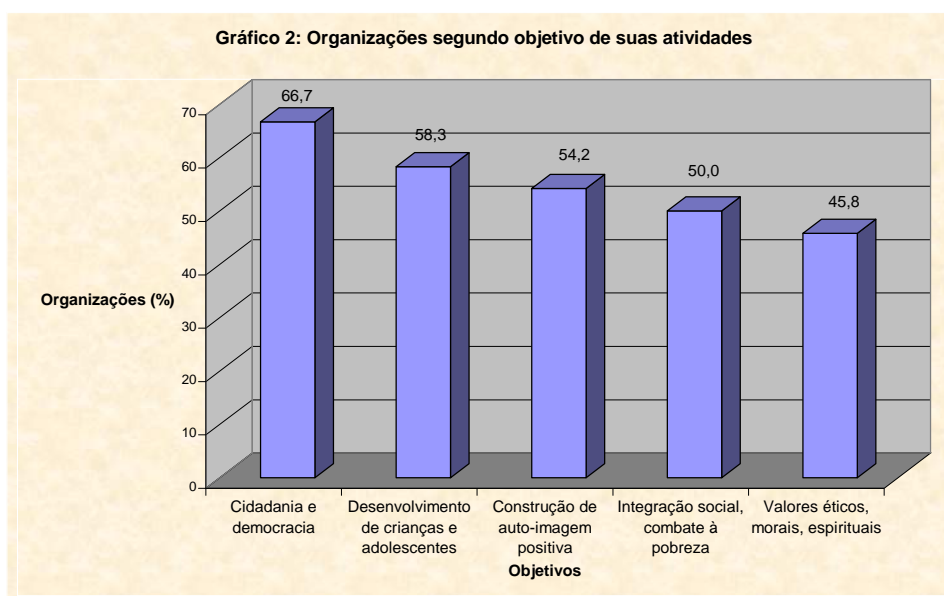
Áreas temáticas	N	%
Cultura e recreação	7	25,9
Saúde	9	33,3
Educação	8	29,6
Pesquisa	1	3,7
Assistência social	22	81,5
Defesa e promoção de direitos humanos e cidadania	13	48,1
Meio ambiente	5	18,5
Desenvolvimento econômico, social e comunitário	8	29,6
Filantropia	11	40,7
Religiosas	4	14,8
Associações profissionais e sindicatos	1	3,7
Planejamento e gestão urbana	2	7,4

Fonte: Pesquisa da autora

* Admitia mais de uma resposta
Número de respondentes: 27

Como se constata na tabela 18, as organizações sociais pesquisadas atuam em mais de uma temática, embora a maioria (81,5%) desenvolvam as suas atividades na área de assistência social. A defesa e promoção de direitos humanos e cidadania é a segunda temática de maior frequência, assinalada por 13 (48,1%) entidades; seguindo-se a filantropia indicada por 11 (40,7%) organizações e a área da saúde com 9 (33,3%) entidades.

No questionário da pesquisa procurou-se, ademais, verificar quais os objetivos e sentido atribuído às suas atividades pelas organizações, solicitando-se a indicação de cinco palavras-chave que exprimissem a missão da instituição. O variado conjunto de palavras-chave utilizado pelas entidades foi então agregado por similaridade, obtendo-se 5 categorias básicas conforme o gráfico 2.



Fonte: Pesquisa da autora
Número de respondentes: 24

Das vinte e quatro organizações que responderam a questão sobre os objetivos de suas atividades, 66,7% das palavras utilizadas associam-se à *cidadania e democracia* como, por exemplo, articulação, cidadania, envolvimento, participação, orientação e conscientização dos cidadãos, entre outras.

O segundo grupo mais numeroso de palavras citadas, correspondendo a 58,3%, refere-se ao *desenvolvimento de crianças e adolescentes*, por exemplo, criança e adolescente, educação, educação infantil, proteção, confiança no adulto, construção do conhecimento, formação integral, entre outras.

A *construção de auto-imagem positiva* ou, em outros termos, o objetivo de promover modificação da auto-imagem negativa dos beneficiários de suas ações esteve presente em 54,2% das palavras utilizadas pelas entidades. As palavras usadas foram recuperação, resgate, promoção, dignidade, identidade, auto-disciplina, resgate da auto-estima, entre outras assemelhadas.

Integração social e combate à pobreza é considerado como parte da missão institucional abrangendo 50% das palavras, tendo sido citadas auto-organização da população pobre, geração de renda, assistência social, inserção, protagonismo dos excluídos, reinserção social, entre outras. Finalmente, vocábulos vinculados a *valores éticos, morais e espirituais* como resgate de valores, mística e espiritualidade, cultura de solidariedade, corresponderam a 45,8% das menções.

A constatação a que se chegou na análise das palavras-chaves utilizadas pelas organizações é de que está ocorrendo uma convergência de referenciais e formas de atuação tanto das ONGs quanto das entidades filantrópicas. Isso vem modificando o conteúdo do próprio assistencialismo, que perde a conotação ideológica negativa que lhe era atribuída pela esquerda e ONGs, passando a ser visto como uma ação emergencial de cidadania e de solidariedade para com os excluídos. Em nível semântico, não é mais possível estabelecer uma diferenciação entre ONGs, entidades filantrópicas e associações "de base", pois houve uma homogeneização discursiva devido à multiplicação de interações entre esses diversos agentes.

4.1.7 Beneficiários

As organizações sociais sejam elas associações comunitárias, entidades filantrópicas ou organizações não-governamentais, marcam-se acentuadamente pela territorialidade. Fernandes (1994) chamou a atenção para esta característica presente no chamado *trabalho comunitário* realizado nas décadas de 1970 e 1980 pelos movimentos sociais que, em função da redemocratização do país, foram se institucionalizando através da criação de organizações não-governamentais, e também pelos agentes do campo religioso e as diferentes organizações sociais que constituem para realizar uma ação social.

Ser local, pequena e personalizada são características que, nesses meios, emprestam valor à "comunidade". O trabalho neste plano, ainda quando modesto, carrega uma inequívoca aura positiva. Quem a ele se dedica está mais perto, supõe-se, da "realidade" que importa – lá onde as pessoas estão, supostamente, mais à vontade, mais senhoras de si, e portanto em certo sentido mais verdadeiras. Conhecer a comunidade ou ao menos conhecer quem a conheça é condição *sine qua non* para quem pretenda fazer um "trabalho de base". E sem uma boa base, sabemos todos, não há construção que se sustente (Fernandes, 1994: 33).

O fato de estarem próximas ao *mundo da vida*, nos termos de Habermas, torna-se parte integrante das estratégias de sobrevivência da população pobre, como destacou Carlos Lessa em entrevista concedida a Leilah Landim em 1992, quando dirigia o Banco Nacional de Desenvolvimento Social (BNDES).

... em alguns casos, cumprem um papel insubstituível. Sua presença é extremamente forte e viva, na ótica popular. Elas fazem parte orgânica das estratégias de sobrevivência da pobreza. Sua presença é mais palpável que a das instituições oficiais (...) elas ocupam um vácuo deixado pelos poderes públicos com relação à pobreza. Existem numa relação simbiótica com a população pobre (...) (citado em Novaes, 1998: 89).

Fernandes (1994: 75) associa três idéias ao conceito de *comunidade*: "1. olhar o todo, em vez de especializar-se num segmento; 2. valorizar interações face a face, em vez de uma abordagem formal e burocrática; 3. concentrar-se no local de moradia, em vez de no local de trabalho". Acredita-se que a terceira idéia, a da concentração no local de moradia, a *territorialidade*, tenha maior peso em Porto Alegre do que em outras cidades brasileiras devido à concepção comunitarista predominante na experiência de 16 anos de funcionamento do processo de Orçamento Participativo. Ao longo deste período, todos os serviços públicos municipais foram sendo, em larga medida, organizados em função da regionalização implantada para a discussão da distribuição e alocação dos recursos do orçamento municipal. Assim, também as organizações do terceiro setor que estabelecem convênios com o poder público municipal, ou participam dos diversos conselhos municipais⁵⁹ e fóruns em funcionamento na cidade, adaptaram-se a este processo. Isso requer que as entidades tenham representantes que possam comparecer às reuniões temáticas do Orçamento Participativo a fim de disputar recursos para seus projetos, ou representá-las nos diversos conselhos municipais e fóruns em que participam. No entanto, conforme opinião expressa por uma entrevistada, em certo sentido isso tem um efeito perverso, pois o processo torna-se rígido e burocrático, visto que uma entidade somente pode prestar serviços a comunidades que façam parte de sua região. Este ponto será desenvolvido mais adiante na subseção referente às relações entre as organizações do terceiro setor e o Estado.

⁵⁹ Em Porto Alegre há mais de dez conselhos municipais regulamentados, por exemplo, Conselho Municipal de Saúde, Conselho Municipal de Assistência Social, Conselho Municipal de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente, entre outros.

Viu-se anteriormente, na subseção 4.1.4, que quatorze (51,8%) organizações sociais que participaram desta pesquisa atuam, ou no próprio bairro em que estão localizadas, ou em mais de um bairro de Porto Alegre. Isto se reflete no público beneficiário, que é basicamente a *comunidade* em seus diversos segmentos, conforme se observa na tabela 19.

Tabela 19: Organizações sociais segundo o público beneficiário*

Público beneficiário	N	(%)
Crianças e adolescentes	20	74,1
Famílias vulneráveis/situação de risco	15	55,5
Mulheres	8	29,6
Comunidade local	8	29,6
Portadores HIV	7	25,9
Portadores de deficiência/necessidades especiais	6	22,2
Outras ONGs	6	22,2
Formuladores de políticas públicas	6	22,2
Idosos	5	18,5
Adolescentes/jovens c/problemas de drogadição	5	18,5
Moradores em áreas de ocupação	4	14,8
Meninos e meninas em situação de rua	4	14,8
Negros	4	14,8
Moradores de rua adultos	3	11,1
Homossexuais	3	11,1
Povos indígenas	2	7,4
Pesquisadores	1	3,7
Organizações populares/movimentos populares	1	3,7
Outros**	2	7,4

Fonte: Pesquisa da autora

* Admitia mais de uma resposta; ** Orçamento Participativo

Número de respondentes: 27

De acordo com a tabela 19, *crianças e adolescentes e famílias vulneráveis/em situação de risco* representam os principais beneficiários para 74,1% e 55,5%, respectivamente, das entidades pesquisadas. Conforme têm destacado alguns estudos⁶⁰, crianças e adolescentes e mulheres são as principais categorias às quais se destinam as atividades/projetos das organizações não-lucrativas no Brasil. Como destaca Landim (1998: 73), foi apenas a partir dos anos de 1990 que se generalizou entre as ONGs o trabalho com crianças e adolescentes, tendo paulatinamente ocorrido uma aproximação entre este universo e o das entidades "consideradas pelo senso comum como assistenciais, as quais por suas origens e alianças distanciavam-se desse conjunto mais politizado".

De outro lado, como se constatou na pesquisa, muitas vezes a especialização em *crianças e adolescentes* leva as entidades a procurar desenvolver alternativas de geração de renda para as mães das crianças e adolescentes atendidos. Isto foi colocado

⁶⁰ Vide, por exemplo, Coelho, 2000; Fernandes, 1994; Landim, 1998.

claramente por uma entrevistada responsável pela direção de uma organização social pesquisada:

Com o tempo a gente se deu conta de que não adiantava só atender as crianças e os adolescentes, que era preciso também trabalhar com as mães, dar conhecimentos básicos para melhorar a relação delas com as crianças, tentar oferecer apoio para que elas tivessem alguma atividade que gerasse renda.

O trabalho com *mulheres e a comunidade local*, geralmente nas vilas mais pobres da cidade, foi mencionado por 29,6% das entidades, o que implica também um envolvimento afetivo e emocional daqueles (as) que o realizam com a situação de miséria em que vivem as pessoas que atendem.

[...]a realidade das famílias das nossas crianças/adolescentes: lutadoras, empenhadas em dar o melhor aos (às) filhos (as), sofrendo o desemprego, a desnutrição ... drogas... prostituição... roubos ... alcoolismo... HIV, filhos/irmãos do mesmo pai e várias mães ... filhos/irmãos da mesma mãe e vários pais e "desconhecidos", avós duplamente mães, lixo sangas poluídas... adolescentes grávidas, casas!? Podemos chamar "casas"? (carta enviada à pesquisadora pela coordenadora de uma organização social que atua na Vila Pinto, na região Leste, uma das vilas mais pobres de Porto Alegre).

Os *portadores de HIV e portadores de deficiência/necessidades especiais* são atendidos por 25,9% e 22,2% das organizações sociais pesquisadas, respectivamente, geralmente em abrigamento e atendimento especializado.

Outras ONGs e formuladores de políticas públicas são o público beneficiário para 22,2% das organizações não-governamentais. Isso se deve ao fato de que as ONGs mantêm uma estrutura com maior profissionalização, o que lhes permite participar em melhores condições das discussões nos conselhos gestores de políticas públicas, bem como prestar assessoramento às comunidades, pesquisadores, outras ONGs e agentes governamentais nas linhas temáticas em que atuam. Além disso, os recursos recebidos de organizações internacionais muitas vezes são utilizados para dar sustentação financeira a projetos sociais desenvolvidos em parceria com as comunidades de baixa renda da cidade.

As demais categorias, *idosos, adolescentes/jovens com problemas de drogadição, moradores em áreas de ocupação, meninos e meninas em situação de rua, moradores de rua adultos*⁶¹, e *organizações populares/movimentos populares* aparecem

⁶¹ Conforme conversas informais mantidas com técnicos da área social do governo municipal, parece haver uma relativa divisão do trabalho entre as entidades do terceiro setor e o gestor público. Geralmente as organizações sociais não apresentam muito interesse e demonstram até resistências em trabalhar com

com menor frequência como beneficiários entre as 27 organizações pesquisadas. O mesmo ocorre com as categorias que foram abrangidas como público específico mais recentemente, como os grupos étnicos (negros, povos indígenas) e os homossexuais.

4.1.8 Participação em instâncias coletivas

A participação das organizações sociais em instâncias coletivas como conselhos gestores de políticas públicas e fóruns sobre os temas de atuação das entidades pode gerar confiança entre elas pela continuidade e multiplicação das interações, potencializando a criação de vínculos que favorecem a cooperação na busca de benefícios comuns. Além disso, um outro resultado da participação em igualdade de condições na troca de opiniões e em deliberações coletivas sobre questões associativas e de interesse público é o desenvolvimento de habilidades interativas e competência democrática (Cohen, 1998).

A regra de reciprocidade também é um fator de fortalecimento da confiança social. Putnam (1996) salienta a existência de dois tipos de reciprocidade, a *equilibrada* ou *específica* e a *generalizada* ou *difusa*.

A primeira diz respeito à permuta simultânea de itens de igual valor; por exemplo, quando colegas de trabalho trocam seus dias de folga ou quando políticos combinam apoiar-se mutuamente. A reciprocidade generalizada diz respeito a uma contínua relação de troca que a qualquer momento apresenta desequilíbrio ou falta de correspondência, mas que supõe expectativas mútuas de que um favor concedido hoje venha a ser retribuído no futuro. A amizade, por exemplo, quase sempre implica reciprocidade generalizada (Putnam, 1996: 181).

O grau de participação em instâncias coletivas das organizações sociais pesquisadas, conforme se pode verificar na tabela 20, é elevado, principalmente no que tange ao envolvimento em Conselhos, Fóruns e Redes. Os próprios Fóruns e Redes resultam das interações sociais mantidas com outras entidades.

este tipo de público, que fica a cargo da assistência social governamental. Um dos motivos apontados é de que adolescentes com problemas de drogadição, meninos/meninas que vivem nas ruas e moradores de rua adultos são pessoas de atendimento difícil, dadas as características de desestruturação, baixa auto-estima, ressentimento, sofrimento mental, entre outras peculiaridades. Por isso, em Porto Alegre este público está principalmente a cargo do governo municipal, especialmente aquele encontrado nas ruas centrais da cidade, embora algumas organizações sem fins lucrativos desenvolvam um trabalho voltado a meninos/ meninas de rua e de abrigagem para moradores de rua. Já os idosos são atendidos em larga medida pelas entidades do terceiro setor.

Tabela 20: Participação em instâncias coletivas*

Instâncias coletivas	N	(%) sobre o total de organizações
Associações	4	15,4
Assembléias	3	11,5
Campanhas	4	15,4
Comissões	3	11,5
Conselhos	23	88,5
Federações	1	3,8
Fóruns	17	65,4
Redes	17	65,4
Outros*	2	7,7

Fonte: Pesquisa da autora

* Admitia mais de uma resposta

Número de respondentes: 26

Nota: (**) Parcerias com outras organizações

Como se constata na tabela 20, a maioria (88,5%) das organizações sociais pesquisadas participa de Conselhos Municipais, cabendo ressaltar que Porto Alegre é uma das capitais que possui grande número de Conselhos Municipais regulamentados. Os principais são: Conselho Municipal de Educação, Conselho Municipal de Saúde, Conselho Municipal de Assistência Social, Conselho Municipal de Cultura, Conselho Municipal do Patrimônio Histórico e Cultural, Conselho Municipal do Desporto, Conselho Municipal de Acesso a Terra e Habitação, Conselho Municipal do Meio Ambiente, Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e Ambiental e o Conselho Municipal de Entorpecentes, todos eles com caráter deliberativo. Outros Conselhos regulamentados existentes em Porto Alegre são o Conselho Municipal dos Direitos Humanos, Conselho Municipal do Idoso, Conselho Municipal de Ciência e Tecnologia e o Conselho Municipal de Alimentação Escolar, porém não possuem caráter deliberativo⁶².

Algumas entidades também têm participação em Conselhos em âmbito estadual e nacional, tendo sido citados: Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente do Rio Grande do Sul, Minas Gerais e Pernambuco⁶³, Conselho Estadual de Assistência Social de Minas Gerais e Pernambuco, Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, Conselho Regional de Assistência Social, Conselho

⁶² O Congresso da Cidade realizado em 2003 aprovou resolução para que todos os Conselhos Municipais existentes ou que vierem a ser constituídos no futuro tenham caráter deliberativo.

⁶³ Entidade que atua em nível nacional.

Estadual de Assistência Social, Conselho Estadual de Saúde, Conselho de Cidadania da Federação das Indústrias do Rio Grande do Sul.

Segue-se em ordem de importância a participação em Fóruns e Redes.

Fóruns: Fóruns Nacional, Estadual e Municipal dos Direitos da Criança e Adolescente, Fórum das Creches, Fórum Municipal da Educação Infantil, Fórum do Trabalho Educativo, Fórum das Entidades de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente, Fórum Sul ABONG, Fórum Estadual de Assistência Social, Fórum da Sociedade Civil pelas Garantias das Políticas Sociais, Fórum Social Mundial, Fórum Nacional de Participação Popular, Fórum Nacional da Reforma Urbana, Fórum Sul de Participação Popular, Fórum das Entidades de Abrigo, Fórum Municipal das Mulheres, Fórum de Entidades Não-Governamentais, Fórum das Entidades Sociais e Fóruns Regionais de Planejamento.

Redes: Rede Habitat, Red ConoSur, Rede Nacional dos Advogados e Advogadas Populares, Rede do Terceiro Setor, Parceiros Voluntários, Rede de Assistência Social, Rede da Região Leste (municipal), Rede Economia Popular Solidária, Rede Cáritas, Fundo de Mini-Projetos da Região Sul, Rede Urbal, Rede Logolink, Grupo de Estudos de Documentação, Rede da Criança e do Adolescente Microrregião 4 (municipal), Rede Feminista de Saúde e Direitos Reprodutivos, Rede Estadual de Justiça e Gênero, REDEFEM, Articulação Brasileira de Mulheres, Rede de Educação.

No que se refere à mobilização em campanhas, que são atividades geralmente mais politizadas e exigem maior capacidade articulatória para estabelecer vínculos cooperativos com outros segmentos da sociedade, o envolvimento das entidades é bem menos significativo. Do total de organizações que responderam o questionário da pesquisa, apenas quatro afirmaram envolver-se nesse tipo de ação. É de se destacar que três dessas instituições eram organizações não-governamentais. As campanhas mencionadas foram: Marcosur, Campanha contra a Violência e Exploração Sexual Infanto-Juvenil, ALCA, Grito dos Excluídos e DST/HIV. Em relação à participação em Associações, quatro organizações afirmaram manter vinculação de tipo associativo. Três organizações não-governamentais eram associadas a ABONG e uma delas, comunitária, participava em associação de moradores. As demais categorias são inexpressivas.

Uma das características apontadas pelos principais autores que teorizaram sobre o capital social (Bourdieu, 1999; Coleman, 1988; 1990; Putnam, 1996) é o seu caráter *relacional*. Ao contrário do capital físico que se desgasta com o uso, o capital social

tende a aumentar à medida que é utilizado. Em outras palavras, a repetição das interações e articulações entre os indivíduos na discussão e procura de soluções para questões de interesse público cria um círculo virtuoso de confiança e cooperação, que em si mesmo tem o caráter de bem público. Além disso, conforme foi salientado nos trabalhos de Bourdieu, Coleman e Putnam, a interação social cooperativa gera benefícios recíprocos aos participantes. Entre esses benefícios imateriais pode-se destacar: o exercício da sociabilidade, a aquisição de um status social em função de liderança comunitária, a construção de carreiras políticas, entre outros.

Dessa forma, visto que as organizações sociais pesquisadas mantêm freqüentes interações com outras entidades afins e técnicos dos órgãos governamentais nas diversas instâncias de participação coletiva, que benefícios provêm dessas relações? Resumindo através de análise de conteúdo as respostas das dezenove organizações sociais que responderam a esta questão, destacaram-se como principais benefícios os seguintes:

- Divulgação dos projetos e atividades. Informação e participação em novos espaços.
- Contribui para a formação da política pública da cidade.
- Atualização das políticas sociais, integração com a rede de atendimento.
- Na formação de opinião, mudança de mentalidade, na metodologia de trabalho, numa nova cultura de solidariedade.
- Articulações políticas.
- Acesso a assessoramento dos técnicos da prefeitura.
- Favorece o conhecimento da realidade mais ampla.
- Orientação das atividades espirituais e sociais.
- Informações, atualização e participação em atividades.

Em entrevista realizada em uma organização não-governamental que atua nos principais conselhos de políticas públicas de Porto Alegre, foi destacado o significativo capital social formado ao longo de anos entre as organizações sociais que têm como principal foco a defesa dos direitos de crianças e adolescentes. Segundo o entrevistado, os conselhos municipais representam a união do Estado e da sociedade civil para a efetivação das políticas sociais, já que as entidades isoladamente não conseguiriam ampliar seus projetos de modo a poder concretizar a defesa dos direitos de crianças e adolescentes.

A nossa caminhada [das entidades que trabalham com crianças e adolescentes] começou há dez anos atrás [1993], quando nós começamos o Conselho dos Direitos e chegamos à própria implementação do Estatuto [ECA]. Vimos a necessidade de termos um Fórum para começar com todo o espaço legal. Até porque em Porto Alegre nós vamos começar porque tem um Fórum que indica os nossos representantes ao Conselho Municipal de Direitos de Crianças e Adolescentes, e também diversas articulações que fazemos como Fórum junto ao OP, o Orçamento Participativo. Quanto à escolha dos Conselhos, dos outros Conselhos, porque nós temos uma representatividade, nós somos quase 300 instituições, de modo que se consegue articular um bom consenso, [o Fórum] tem uma força, tem um pulsar grande ...nós não somos meramente trezentos, pegue isso aí e multiplique pelo número de atendimentos, uma vez a gente fez um cálculo deu 35 a 40 mil atendimentos/dia. Isso não é pouca coisa. Então nesse sentido é que a gente vê como é importante o Fórum, como é importante a gente poder se articular. E o governo percebe isso, ele não é ingênuo, ele vê a força que nós temos para o atendimento (entrevista concedida à autora).

Através da atuação no Fórum de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente, que é o órgão articulador e eleitor das organizações da sociedade civil integrantes do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, houve o emponderamento de um grupo de organizações não-governamentais que possuíam representantes capazes de atuar com forte liderança, consolidando-se politicamente face ao gestor municipal. Uma evidência disso é o fato, já mencionado anteriormente, de que o CMDCA tem dois terços de sua representação constituída por entidades não-governamentais de atendimento direto e indireto⁶⁴ a crianças e adolescentes, enquanto os conselheiros governamentais representam apenas um terço. Retomar-se-á este ponto no próximo capítulo.

4.2 Recursos Humanos e Desenvolvimento Organizacional

Esta seção apresenta os principais atributos dos (as) trabalhadores (as) ocupados nas organizações sociais não-lucrativas e o desenvolvimento organizacional em termos de infra-estrutura, planejamento institucional e estrutura organizacional.

4.2.1 Relações de trabalho no terceiro setor

Em pesquisa realizada em 22 países pela Universidade Johns Hopkins (*Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project*) em 1995, que buscou avaliar, entre

⁶⁴ Conforme o Estatuto da Criança e do Adolescente, Lei nº 8069/90, é entidade de atendimento indireto aquela que atua na defesa dos direitos da criança e do adolescente ou do cidadão.

outros aspectos, a relevância econômica do terceiro setor, verificou-se que a atividade social privada não-lucrativa gerava US\$ 1 trilhão, ocupando cerca de 19 milhões de empregados em tempo integral. Isto representava seis vezes mais do que o contingente empregado pelas grandes empresas destes países. A tabela 21, a seguir, informa o quanto esse setor representava no emprego de países selecionados.

Tabela 21: Tamanho do setor não-lucrativo, em ordem de classificação, 1995

Classificação	Países	(%) PEA empregada em organizações voluntárias
1	Holanda	12,6
2	Irlanda	11,5
3	Bélgica	10,5
4	Israel	9,2
5	EUA	7,8
6	Austrália	7,2
7	Reino Unido	6,2
8	Alemanha	4,9
9	França	4,9
10	Espanha	4,5
11	Áustria	4,5
12	Argentina	3,7
13	Japão	3,5
14	Finlândia	3,0
15	Peru	2,5
16	Colômbia	2,4
17	Brasil	2,2
18	República Tcheca	1,7
19	Hungria	1,3
20	Eslováquia	0,9
21	Romênia	0,6
22	México	0,4
	22 países	4,8

Fonte: Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project, in: Salamon, Sokolowski e Anheir (2000: 3).

No total dos 22 países pesquisados, em média, 28% da população contribuíam com seu tempo para organizações voluntárias (Salamon, Sokolowski e Anheir, 2000). No Brasil, um *survey* nacional realizado pelo Instituto de Estudos da Religião-ISER em 1998, estimou que cerca de 1.120.000 pessoas estavam empregadas em organizações não-lucrativas, correspondendo a 2,2% da população economicamente ativa, ao passo que 22,6% da população dedicavam-se a ações voluntárias direcionadas a alguma entidade ou pessoa que não era parente ou amigo. Isso correspondia a 19.748.388 pessoas, sendo que destas, 16%, ou 13.905.532 indivíduos, as realizavam apenas em

instituições com uma média de 6 horas mensais de trabalho (Landim; Beres, 1999; Landim; Scalon, 2000).

O emprego gerado pelas organizações sociais não-lucrativas tem sido visto, por alguns autores, como uma alternativa à contínua expulsão de trabalhadores da economia formal. Segundo Rifkin (1995: 272)

Quanto ao número cada vez maior de pessoas para as quais não haverá qualquer tipo de trabalho no setor de mercado, os governos enfrentarão duas escolhas: financiar proteção policial adicional e construir mais cadeias para encarcerar uma classe criminosa crescente, ou financiar formas alternativas de trabalho no terceiro setor. Organizações baseadas em comunidades atuarão como árbitros e porta-vozes junto às forças maiores do mercado e do governo, servindo como principais defensores e agentes da reforma social e política. Organizações do terceiro setor provavelmente também assumirão a tarefa de fornecer cada vez mais serviços básicos, em função dos cortes na ajuda governamental e assistência a pessoas e comunidades carentes.

Por um lado, ainda que seja discutível a idéia de que o terceiro setor possa vir a ser a panacéia ao problema do desemprego estrutural que assola as sociedades contemporâneas ou um substituto às políticas sociais governamentais, não se pode negar nessa quadra da humanidade, que há uma forte tendência mundial a que a prestação direta de serviços sociais pelo Estado se torne cada vez mais reduzida, deslocando-se paulatinamente para as organizações não-lucrativas. De outro lado, a reforçar esta tendência no Brasil, parece haver probabilidade de que venha a se consolidar a focalização das políticas sociais em detrimento da universalização, como é preconizado pelo Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial, fazendo com que as políticas sociais governamentais sejam direcionadas apenas aos "mais pobres entre os pobres", ou possam se transformar em "políticas pobres para os pobres". Daí considerar-se relevante abordar as relações de trabalho no terceiro setor e suas características, embora estas não sejam o objeto de estudo desta pesquisa. O interesse aqui, é o de apresentar brevemente algumas questões surgidas através da investigação das organizações não-lucrativas, que mereceriam pesquisas em maior profundidade.

As organizações sociais, como já foi mencionado, têm como uma de suas principais especificidades a coexistência de trabalhadores assalariados com a prestação de serviços voluntária. Além disso, utilizam profissionais especializados e/ou consultores contratados para o desempenho de atividades relacionadas aos projetos desenvolvidos.

O caráter não-lucrativo de suas atividades, todavia, não as isenta do cumprimento dos procedimentos determinados pela legislação trabalhista nem " de contratar serviços de acordo com o regime jurídico adequado a cada caso – regime de emprego regido pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), regime de trabalho autônomo, contrato de experiência, contrato de aprendizagem, contrato de trabalho em tempo parcial (Barbosa e Oliveira, 2002: 41).

Ao contratar empregados pelo regime da CLT, que é a forma de contratação usual, a entidade deve:

- adquirir e registrar na Delegacia Regional do Trabalho o livro de registro de empregados, até no máximo 30 dias após a primeira contratação;
- registrar-se no sindicato representativo da categoria econômica ou profissional que lhe corresponda;
- recolher a contribuição à Previdência Social, o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) e o PIS/Pasep, e observar todos os demais encargos trabalhistas;
- entregar anualmente a RAIS (não negativa) [Relação Anual de Informações Sociais do Ministério do Trabalho e Emprego];
- efetuar a matrícula no INSS.....Quando a associação tem empregados contratados a inscrição torna-se obrigatória.
- efetuar o registro sindical patronal..... A entidade pode pertencer ao sindicato que agrupe instituições com finalidades afins às da associação;
- recolher a contribuição sindical: a Portaria nº 1.069, de 26-8-1996, do Ministério do Trabalho revogou a Portaria nº 937/93. Assim, as entidades beneficentes e sem fins lucrativos não estão isentas da contribuição sindical (Barbosa e Oliveira, 2002: 42).

As obrigações referidas anteriormente são as mesmas que devem ser cumpridas pelas empresas ou organizações lucrativas. Entretanto, existem as relações de trabalho que são específicas às organizações do terceiro setor, dizendo respeito ao trabalho dos dirigentes e do voluntariado.

Os dirigentes são as pessoas que representam as entidades, interna ou externamente, no que se refere à aquisição de direitos e cumprimento das obrigações em todos os atos que as organizações tenham participação. No caso das entidades sem fins lucrativos, o acesso às isenções previstas na legislação fiscal veda a remuneração dos dirigentes. Barbosa e Oliveira (2002: 42-3) mencionam três tipos de pessoas que usualmente ocupam a função de direção, geralmente a presidência, nas organizações não-lucrativas.

- [as] que "podem se dar ao luxo" de não ser remuneradas; por exemplo, aposentados. Nesse caso, o critério para a escolha do dirigente passa a ser o da disponibilidade de tempo, critério que dificilmente seleciona a pessoa mais adequada à função;
- que emprestam seu nome, mas não se ocupam efetivamente da gestão da entidade, exercida por outros, que são contratados mas não são formalmente os "dirigentes". Nessa situação os "dirigentes de fato" não correspondem aos "dirigentes de direito". Perde-se agilidade nas decisões. Dilui-se a responsabilidade. A credibilidade da entidade tende a esvaziar-se. Há um conflito estrutural latente;
- que atuam na gestão e cumulativamente prestam serviços à entidade, sendo remunerados a título de serviços prestados, não incluindo os de gestão. Isso dá margem à suspeita de "remuneração disfarçada" ou até mesmo de "distribuição disfarçada de lucros". Nos termos da Instrução Normativa nº 113/98, a remuneração a esse título também não é admitida.

A Lei nº 9.790, de 23.03.1999, que trata da obtenção da qualificação como *Organização da Sociedade Civil de Interesse Público-OSCIP*, permitindo o estabelecimento de termo de parceria com órgãos governamentais em atividades de interesse público, admite a possibilidade de que os dirigentes das organizações não-lucrativas sejam remunerados em valores compatíveis aos de mercado. Para tanto, a remuneração ou não dos dirigentes deve ser especificada no estatuto da entidade que esteja pleiteando a qualificação como OSCIP. No caso de dirigente remunerado, no entanto, passará a incidir imposto de renda sobre todas as receitas obtidas pela organização. A isenção fiscal continua, desse modo, a ser condicionada à não-remuneração dos gestores das entidades, o que torna necessário uma avaliação custo/benefício acerca da conveniência de sua adoção (Barbosa e Oliveira, 2002: 43-44).

Na América Latina, por tradição, os dirigentes de ONGs devem prestar serviços gratuitamente, e os salários pagos no setor do voluntariado são inferiores aos salários pagos no setor de mercado. Ao discutir esse tópico, o *Manual de practicas construtivas em materia de regimen legal aplicable a las ONGs* qualifica essa tradição de "forte e sadia" e afirma que, como tal, "deveria fortalecer-se e manter-se" (Barbosa e Oliveira, 2002.: 44).

O outro tipo de relação de trabalho específica ao terceiro setor é o voluntariado. Esta categoria assume diversas formas e significados, conforme as diferenças históricas, políticas, religiosas e culturais existentes entre os países e regiões do mundo. Como

salienta a Organização das Nações Unidas (ONU), formas de trabalho que são vistas como voluntárias em determinados países, podem ser rejeitadas em outros como trabalho mal-remunerado ou exploração de mão-de-obra barata. No Brasil, onde as linhas demarcatórias entre trabalho voluntário e exploração de mão-de-obra barata em alguns casos são tênues, a utilização desta categoria de prestação de serviços sociais ainda é problemática como se verá mais adiante.

Conforme a ONU, apesar da variabilidade encontrada na concepção do que seja a atividade voluntária, podem ser identificadas algumas características fundamentais. Em primeiro lugar, é um trabalho cuja remuneração não é o objetivo básico, embora os custos de sua realização possam ser reembolsados. Em segundo lugar, a atividade deve ser empreendida por vontade própria do voluntário ainda que, como a ONU destaca, existam áreas cinzentas, por exemplo, nos esquemas de prestação de serviços sociais às comunidades desenvolvidos por escolas, em que os estudantes obtêm pontos favoráveis na avaliação em função da realização ou não da atividade voluntária. Ou mesmo os atuais esquemas de recrutamento empresarial, quando avaliam positivamente o fato de o candidato trabalhar ou não como voluntário, o que muitas vezes estimula uma visão instrumental acerca do voluntariado. Por último, a atividade deve beneficiar muito mais a outros, ou a sociedade como um todo, mais do que ao voluntário, ainda que seja inegável que o voluntariado também traz benefícios ao próprio indivíduo que disponibiliza uma parte de seu tempo em uma atividade de cunho social (*United Nations*, 1999). Ou seja, o voluntariado se caracteriza pela escolha livre em realizar uma ação individual desenvolvida em benefício da sociedade; é disposição de tempo com objetivo social, portanto, *tempo social*.

A utilização de prestação de serviços voluntária muitas vezes tinha como efeito que as entidades enfrentassem processos na Justiça do Trabalho, pois havia casos em que o voluntário depois de trabalhar algum tempo requeria direitos trabalhistas.

Na legislação brasileira, o vínculo de emprego capaz de gerar tais direitos fica caracterizado quando o trabalhador presta serviços em caráter pessoal, de forma contínua, subordinada e mediante remuneração. O fato de o serviço ser prestado a uma instituição filantrópica ou religiosa não descaracteriza a relação empregatícia (Barbosa e Oliveira, 2002: 45).

A inexistência de regulação legal do trabalho voluntário no Brasil contribuía também para o fortalecimento da baixa profissionalização do voluntariado devido ao temor das entidades de que, ao exigir comprometimento, responsabilidade e

competência dos voluntários, estivessem caracterizando uma situação de *subordinação* própria a uma relação empregatícia. Além disso, mesmo que fosse legítimo em diversas situações, ressarcir o voluntário dos custos em que havia incorrido para o desempenho da atividade, as entidades evitavam fazê-lo, pois isto poderia vir a ser qualificado como *remuneração*, definindo um componente próprio ao vínculo empregatício. Isto levou o Legislativo a elaborar a Lei nº 9.608⁶⁵, sancionada pelo Presidente da República em fevereiro de 1998, regulamentando o trabalho voluntário (Barbosa e Oliveira, 2002).

A lei – bastante singela – estabelece simplesmente que o voluntário deve assinar um breve "termo de adesão" que estabeleça a natureza do vínculo entre as partes e as condições em que o serviço será prestado. Além disso, prevê expressamente a possibilidade de o voluntário receber ajuda de custo, em função de despesas de transporte, alimentação ou de outra natureza, sem caracterizar, com isso, uma relação de emprego (Barbosa e Oliveira, 2002: 46).

O objetivo da Lei nº 9.608 foi trazer maior *profissionalização* ao trabalho voluntário que comumente é percebido como 'prestação de favor'. O termo de adesão oferece segurança jurídica às entidades para que possam estabelecer dias, horários e locais da prestação do serviço voluntário, bem como melhorar o padrão de qualidade no desempenho da atividade (Barbosa e Oliveira, 2002).

4.2.2 As relações de trabalho nas organizações sociais pesquisadas

Na análise das relações de trabalho, as organizações sociais que participaram da pesquisa foram classificadas em relação ao seu tamanho⁶⁶, conforme mostra a tabela 22.

⁶⁵ Vide Anexo C.

⁶⁶ Não há um consenso sobre o critério para determinar o porte das organizações não-lucrativas, pois a classificação por tamanho sempre envolve alguma arbitrariedade na escolha de intervalos de corte. Autores como Armani (2000) utilizam o número de empregos como variável da dimensão de tamanho, com a seguinte escala: pequenas, são aquelas organizações que utilizam até 10 empregados; médias, de 11 a 20 empregados e grandes, acima de 20 pessoas ocupadas. Entretanto, essa é uma classificação diferente daquelas utilizadas por algumas instituições para classificar empresas vinculadas a atividades de mercado. Por exemplo, o SEBRAE (Serviço Brasileiro de Apoio a Micro e Pequenas Empresas), para o setor de serviços (que mais se aproxima das atividades realizadas pelo terceiro setor) adota a seguinte classificação: microempresa é aquele estabelecimento que emprega até 9 trabalhadores; pequena, de 10 a 49; média, de 50 a 99 e grande, acima de 99 empregados.

Tabela 22: Tamanho da organização social segundo o número de empregados remunerados

Tamanho da Organização	Número de empregados remunerados	(%)
Pequena (de 1 a 10)	7	31,8
Média (de 11 a 20)	6	27,3
Grande (21 e mais)	9	40,9
Total	22	100,0

Fonte: Pesquisa da autora

Nota: excluídas 3 organizações que utilizam apenas trabalho de voluntários e 2 organizações que funcionam com o trabalho de seus associados.

Tendo em vista o número de empregados remunerados das vinte e duas organizações que prestaram esta informação, 31,8% são pequenas, enquanto as médias e as grandes representam 68,2%. Três entidades, das 27 que participaram da pesquisa, utilizam apenas o trabalho de voluntários e duas desenvolvem seus projetos com o trabalho de seus associados. Cabe aqui mencionar o lembrete de Armani (2000: 26) acerca das diferentes conotações assumidas pela categoria *voluntários*, que varia conforme o tipo e o caráter da organização que esteja sendo considerada. Segundo esse autor, nas organizações não-governamentais ecumênicas os voluntários podem mostrar um caráter híbrido, sendo um misto de voluntários/beneficiários, o que os aproxima dos militantes de base dos movimentos sociais.

A composição dos recursos humanos das entidades segundo as categorias de ocupação são apresentadas na tabela 23, a seguir.

Tabela 23: Recursos humanos das organizações

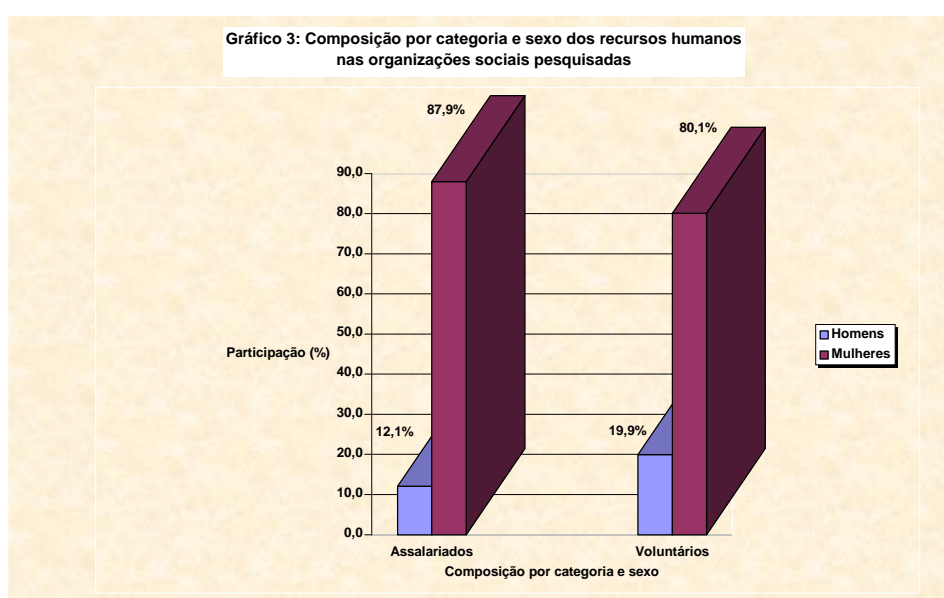
Recursos humanos	N	(%)
Assalariados permanentes	398	46,1
Voluntários	357	41,2
Contratados sem vínculo permanente*	95	11,0
Bolsistas/estagiários	16	1,8
Total	866	100,0

Fonte: Pesquisa da autora

Nota: (*) inclui profissionais liberais, consultores contratados para o desempenho de atividades vinculadas aos projetos/ações desenvolvidos pela organização.

Como se percebe na tabela 23, é significativa a participação de trabalhadores voluntários nas organizações sociais, sendo similar a dos empregados remunerados. A presença de mulheres tanto entre os assalariados quanto entre os voluntários é majoritária, ultrapassando os 80% em ambas as categorias (gráfico 3). O número médio de assalariados permanentes e de voluntários em atividade é o mesmo, chegando a

16/assalariados/voluntários por organização⁶⁷, embora as organizações não-governamentais utilizem menos o trabalho voluntário do que as entidades filantrópicas e assistenciais. De acordo com uma entrevistada de organização não-governamental, todas as mais de trezentas organizações credenciadas junto ao Fórum Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Porto Alegre cumprem suas obrigações trabalhistas. Deve-se salientar que isso também é um dos efeitos positivos da participação em conselhos gestores e da realização de convênios com os órgãos governamentais, visto que implica em maior fiscalização acerca da situação trabalhista do quadro funcional dessas organizações.

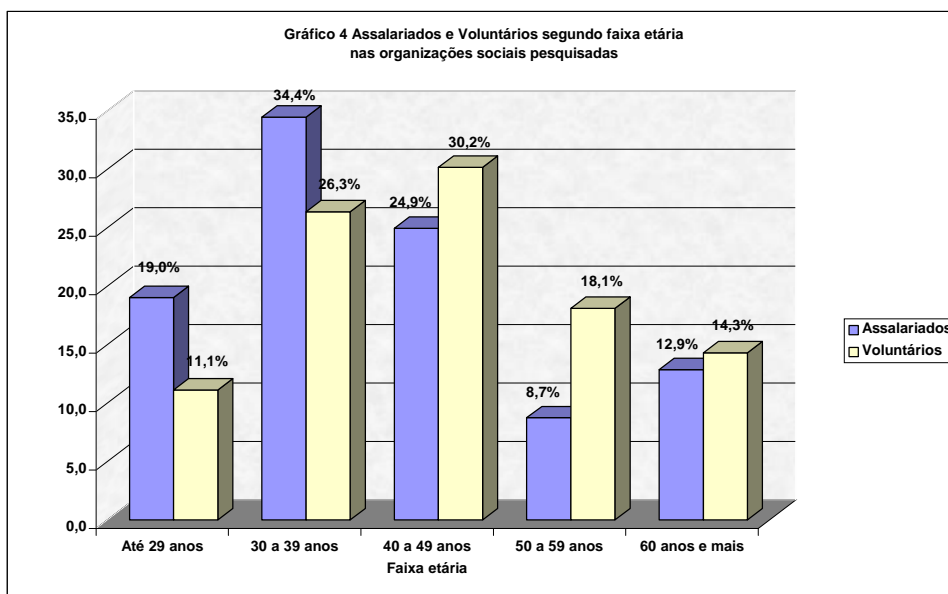


Fonte: Pesquisa da autora
Número de respondentes: 25

Nota: foram excluídas duas organizações cujas informações prestadas não puderam ser aproveitadas

As pessoas empregadas nas organizações sociais pesquisadas têm, em média, 39,5 anos. Já aquelas que desenvolvem atividades em caráter voluntário são relativamente mais idosas, possuindo em média 42,2 anos de idade. A distribuição de assalariados e voluntários por faixas etárias pode ser observada no gráfico 4, a seguir.

⁶⁷ No cálculo do número médio de assalariados não foram incluídas as três organizações sociais que utilizam apenas voluntários, assim como no de voluntários excluiu-se as cinco entidades que não os utilizam.



Fonte: Pesquisa da autora

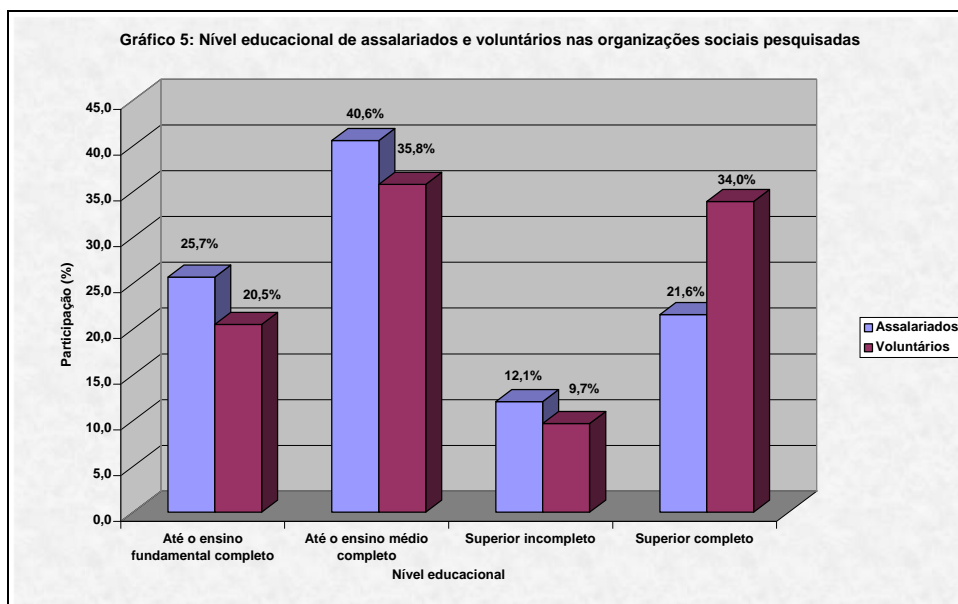
Número de respondentes: 25

Nota: foram excluídas duas organizações cujas informações prestadas não puderam ser aproveitadas.

No que se refere ao nível educacional, os assalariados e voluntários têm escolaridade similar⁶⁸, apresentando em média 6 e 6,4 anos de estudo, respectivamente (gráfico 5). Isso se deve à maior participação de pessoas sem curso superior que realizam atividades-meio⁶⁹ como cozinheiras, monitores, motoristas, auxiliares de serviços gerais, entre outros.

⁶⁸ Uma das entidades pesquisadas, fundada há mais de 50 anos em uma das vilas de elevada concentração de miserabilidade de Porto Alegre, para que as crianças daquela comunidade tivessem acesso à creche e educação, algo praticamente inacessível nas condições sociais e políticas vigentes na época em foi criada, conta entre seus funcionários com analfabetos absolutos e funcionais. Isto exemplifica como algumas destas organizações, *incrustadas (embedded)* nas comunidades onde surgiram, representam estratégias de sobrevivência para a população pobre e um meio de viabilizar ocupação, renda e integração social para pessoas que não são aceitas pelo mercado de trabalho formal.

⁶⁹ Considera-se atividade-meio toda aquela que cria condições para a realização da atividade-fim da organização, que no caso das entidades do terceiro setor é o atendimento ou o desenvolvimento de projetos sociais a beneficiários específicos.



Fonte: Pesquisa da autora
Número de respondentes: 25

Nota: foram excluídas duas organizações cujas informações prestadas não puderam ser aproveitadas

Em termos de remuneração dos assalariados que trabalham nas organizações sociais pesquisadas, o salário médio mensal pago é de 1,5 salários mínimos. A menor remuneração declarada pelas entidades foi de até 1 salário, chegando ao valor máximo de até 10 salários mínimos para empregados com nível universitário. Isto confirma o que já foi mencionado anteriormente, de que no terceiro setor, de modo geral, os salários pagos encontram-se abaixo dos valores de mercado. No entanto, alguns entrevistados mencionaram que gostariam de remunerar melhor os funcionários, mas alegaram que não o fazem devido às dificuldades em obter recursos.

Treze organizações sociais pesquisadas, das vinte e quatro que utilizam trabalhadores assalariados, consideraram que esses possuem formação adequada ao desempenho de suas atividades, mas sete responderam "em parte", ou seja, avaliam que seria oportuno melhorar a capacitação do corpo funcional. Apenas uma entidade mencionou que os funcionários não apresentavam a qualificação necessária, mas com a ressalva de que isso não era exigido por ocasião da admissão. As deficiências apontadas foram falta de formação pedagógica e também aquelas necessárias ao desempenho das atividades operacionais.

Em três entidades foi indicado que entre os voluntários havia funcionários cedidos por empresas, enquanto outras duas organizações recebem apoio de funcionários do município e do Estado.

A Carris, empresa de ônibus [pertencente ao governo municipal], tem um grupo de voluntários que em 2003 nos adotaram, atendendo uma vez por mês a higiene das crianças: corte de cabelo, unha, etc... e o transporte para os passeios dentro de Porto Alegre, solicitado com antecedência (coordenadora de uma organização social católica).

O voluntariado geralmente é um recurso utilizado para o desenvolvimento de atividades nas quais as organizações não-lucrativas têm carência de pessoal.

Tabela 24: Atividades desempenhadas pelos voluntários nas organizações sociais*

Atividades	N	(%)
Assistência social	6	27,3
Atendimento médico	6	27,3
Atendimento psicológico	8	36,4
Atividades gerenciais	4	18,2
Atividades operacionais	12	54,5
Captação de recursos	6	27,3
Contabilidade	2	9,1
Relações públicas	3	13,6
Outra**	8	36,4

Fonte: Pesquisa da autora

*Admitia mais de uma resposta Número de respondentes: 22

** Pesquisa, laborterapia , recreação e oficinas artesanais, apoio pedagógico, recreação, artes, nutricionista, professora, fisioterapia, estética, massoterapia

Nota: 5 organizações não contavam com voluntários

De acordo com a tabela 24, a maioria das organizações sociais pesquisadas recorre a profissionais voluntários principalmente assistentes sociais, psicólogos, médicos, nutricionistas e professores. A captação de recursos e as relações públicas ou o *marketing social*, são atividades que se tornaram importantes para as organizações não-lucrativas a partir de meados da década de 1990, tendendo a se tornar cada vez mais valorizadas à medida que aumentarem as exigências de profissionalização do setor, as dificuldades de sustentação financeira e a necessidade de divulgar os resultados de suas ações para atrair doações e viabilizar convênios com empresas e setor estatal. A figura do especialista em captação de recursos vem assumindo grande importância no terceiro setor, mas geralmente é um profissional caro para a maioria das entidades. Por isso, a prestação desse tipo de trabalho, de forma voluntária, representa muitas vezes a única forma de contar com esse tipo de profissional. Das cinco entidades que não contavam com voluntários, uma encontrava-se em lista de espera da organização *Parceiros Voluntários* e outra, executava suas atividades com os próprios associados trabalhando como autônomos. Duas das três organizações sociais que não trabalhavam com

voluntários, apresentaram como motivo o fato de não se sentirem seguras acerca da burocracia envolvida e não terem definido critérios específicos para essa situação.

O trabalho voluntário, em alguns casos, nem sempre representa uma boa alternativa para as organizações sociais. Em uma das entidades que o utiliza, a gerente administrativa entrevistada destacou a existência de dois tipos de voluntários. Um deles é representado pelas pessoas mais velhas, já estabilizadas na vida, que se dispõem a destinar algumas horas de seu tempo a atividades sociais. O outro tipo é constituído por jovens recém-formados que, enquanto não encontram emprego ocupam-se em ações voluntárias, até para acrescentá-las a seu currículo profissional. Todavia, como ressaltou a entrevistada, o melhor para as organizações sociais é poder contar com os voluntários mais velhos, pois os jovens abandonam as atividades que desenvolvem nas entidades assim que obtêm um emprego, o que implica em descontinuidade na prestação do atendimento. Isso evidencia as diferenças existentes entre o voluntariado tradicional e aquele surgido nos 1980 e 1990. Ulrich Beck⁷⁰, orientado pela concepção de *modernização reflexiva*, chama a atenção para o fato de que o compromisso social dos *filhos da liberdade* vincula realização pessoal e altruísmo que eram vistos como excludentes, ou seja, " a auto-afirmação, o gozo de si e a preocupação com os outros não se excluem" (Beck, 1999: 14).

Um outro aspecto importante destacado pelo secretário de uma organização não-governamental de atuação internacional é a necessidade de gestão do voluntariado por parte das entidades. Conforme o entrevistado, o voluntário não pode ser encarado como mão-de-obra barata pelas organizações sociais, a sua função é muito mais de potencializar as atividades e avaliar o trabalho que é feito na instituição. Todavia, a prestação de trabalho voluntário não pode ser considerada como uma prestação de serviço contínua, o que seria eliminar um posto de trabalho remunerado. Isso seria utilizar as pessoas como mão-de-obra barata, o que produziria uma contradição interna na instituição. Segundo o entrevistado, a entidade considera que está oferecendo um serviço quando na verdade não está, pois não tem certeza de poder contar com o voluntário para o desempenho das atividades da instituição. Como não há um contrato ou remuneração, a qualquer momento o voluntário pode desistir da colaboração que está prestando. Isso coloca em risco o profissionalismo do trabalho da organização, devido a que, por qualquer divergência, a relação voluntário *versus* entidade tende a ser

⁷⁰ Capítulo 2, seção 2.5.

prejudicada. A forma mais produtiva, conforme o entrevistado, é estabelecer atividades pontuais em que os voluntários possam colaborar com a organização ou potencializar um trabalho que é desenvolvido regularmente por um profissional assalariado permanente. Caso o trabalho voluntário não seja planejado e organizado pela instituição, esta ficará muito fragilizada na relação. Ou seja, tendo em vista a experiência do entrevistado, as organizações sociais não podem ser dependentes do voluntariado.

Deve-se ressaltar também o descompasso que pode ocorrer entre a oferta de trabalho voluntário e as necessidades das entidades, conforme foi exemplificado por uma entrevistada.

A importância do parceiro voluntário não é "trabalho gratuito" que ele doa à instituição, mas sim o "know-how" pessoal que ele traz consigo, os amigos que ele tem, a porta de ingresso e acesso a um outro lado da sociedade, vital para a organização. Para compreender melhor vou elucidar: uma senhora que trabalha numa grande empresa que fabrica roupas de couro é parceira de uma instituição de deficientes físicos. Passa o domingo com excepcionais. Nosso programa de geração de renda é vestuário em couro. Por que ela é voluntária lá se é essencial para nós? Este fluxo que ainda não funciona em nossa cidade é um dos pontos principais do insucesso das políticas sociais. É só ampliá-lo na perspectiva necessária para entender o todo (entrevista concedida à autora por coordenadora de projetos de uma organização não-governamental).

4.2.3 Infra-estrutura e planejamento

Em relação à infra-estrutura das 27 organizações não-lucrativas pesquisadas, 16 (59,2%) possuem sede própria. Entre as que não são proprietárias do imóvel que ocupam, 7 (25,9%) funcionam em instalações cedidas e 3 (11,1%) pagam aluguel. Entre as entidades, sete (25,9%) têm mais de uma unidade regional, das quais 5 são proprietárias do (s) prédio (s) em que funciona (m) a (s) outra (s) unidade (s) e duas possuem filiais funcionando em prédio (s) cedido (s), conforme a tabela 25.

Tabela 25: Regime de propriedade da sede e unidade regional das organizações sociais pesquisadas

Regime de propriedade	Sede da organização		Unidade regional*	
	N	(%)	N	(%)
Própria	16	59,2	5	71,4
Cedida	7	25,9	2	28,6
Alugada	3	11,1	-	-
Não respondeu	1	3,7	-	-
Total	27	100,0	7	100,0

Fonte: Pesquisa da autora

Nota: (*) 20 organizações não têm outras unidades.

No que se refere à infra-estrutura, a maioria das instituições pesquisadas possui os recursos materiais básicos como computador, fax, televisor e vídeo para a realização de suas atividades (tabela 26).

Tabela 26: Infra-estrutura das organizações sociais pesquisadas

Recursos	Próprio		Cedido	
	N	(%)	N	(%)
Computador	25	92,6	2	7,4
Fax	20	74,1	2	7,4
Retroprojeter	11	40,7	-	-
Fotocopiadora	12	44,4	-	-
Televisão	20	74,1	1	3,7
Aparelho de vídeo	20	4,1	1	3,7
Filmadora	4	14,8	-	-
Câmera fotográfica	20	74,1	1	3,7
Carro	10	37,0	1	3,7
Outros*	1	3,7	-	-
Não tem	1	3,7	-	-

Fonte: Pesquisa da autora

Número de respondentes: 27

* aparelho de som

Conforme se pode observar na tabela 26, somente uma das organizações sociais que participaram da pesquisa não conta com pelo menos um dos equipamentos básicos relacionados às atividades que se propõe desenvolver. Trata-se, no entanto, de uma associação comunitária de auto-ajuda ou ajuda mútua constituída por um grupo de mulheres da vila Maria da Conceição que conta com poucos recursos, funcionando principalmente graças ao apoio de uma outra organização não-governamental.

Tabela 27: Os computadores de sua organização estão ligados em rede?

Computadores ligados em rede	N	(%)
Nenhum	14	53,8
Parte deles	4	15,4
A maioria	1	3,8
Todos	7	27,0
Total	26	100,0

Fonte: Pesquisa da autora

Nota: excluída a organização que não tem computador

Embora 26 organizações possuíssem computadores e 14 delas fossem de tamanho médio e grande, a maioria não os tinha funcionando em rede.

Tabela 28: Utilização da internet pelas organizações*

Utilização da internet	N	(%)
Correio eletrônico	20	76,9
Coleta de informações/navegação	19	73,1
Videoconferências	1	3,8
Outros**	2	7,7
Não utiliza a internet	7	26,9

Fonte: Pesquisa da autora

*Admitia mais de uma resposta

Número de respondentes: 26

** Atualização do site da organização

A maioria das organizações sociais pesquisadas utiliza a tecnologia da informação, sendo que 10 possuem página eletrônica. No entanto, constatou-se na pesquisa que muitas vezes o correio eletrônico da entidade era acessado apenas por uma pessoa, geralmente o (a) principal responsável pela instituição.

Tabela 29: A infra-estrutura da organização é adequada para o desenvolvimento de seus projetos/ações?

Adequação da infra-estrutura	N	(%)
Sim	13	48,1
Em parte	13	48,1
Não respondeu	1	3,7
Total	27	100,0

Fonte: Pesquisa da autora

Conforme se percebe na tabela 29, metade das entidades considerou que a infra-estrutura que dispõem é adequada às atividades/projetos que se propõem desenvolver, enquanto as restantes avaliaram que seria necessário melhorá-la.

Tabela 30: A sua organização faz planejamento por projeto?

Planejamento por projeto	N	(%)
Sim	19	70,3
Não	8	29,7
Total	27	100,0

Fonte: Pesquisa da autora

A elaboração de projetos vem se tornando estratégica para as organizações sociais em função de sua própria sustentabilidade financeira, visto que são necessários para obter recursos da cooperação internacional, de empresas e do poder público. Das 27 organizações que participaram da pesquisa, 19 afirmaram realizar planejamento por projeto, ao passo que 8 não o faziam.

Tabela 31: A sua organização faz planejamento institucional?

Planejamento institucional	N	(%)
Sim	22	81,5
Não	5	18,5
Total	27	100,0

Fonte: Pesquisa da autora

Desde meados da década de 1990, saber definir as atividades que serão realizadas, como e quando fazê-las, prevendo os recursos necessários para atingir os objetivos da organização, bem como as influências positivas e negativas do contexto em que está inserida, tornaram-se desafios a serem enfrentados pelas organizações sociais. Com a ampliação das relações com o Estado e as empresas e o acirramento da competição por recursos escassos, as organizações não-lucrativas vêm-se cada vez

mais confrontadas com a necessidade de adotar métodos de planejamento mais eficazes e eficientes. Desse modo, as organizações que participaram da pesquisa, em sua maioria, afirmaram realizar planejamento institucional.

Tabela 32: Método de planejamento adotado

Método de planejamento institucional	N	(%)
PES-Planejamento estratégico situacional	2	12,5
ZOPP-Planejamento de projeto orientado por objetivos	1	6,2
PMA-Planejamento, monitoramento, avaliação	3	18,8
Método próprio	8	50,0
Combinação de métodos*	2	12,5
Total	16	100,0

Fonte: Pesquisa da autora

Nota: excluídas 6 organizações que não identificaram o método que adotavam.

* PES + método próprio; PMA+ método próprio

Das dezesseis organizações que identificaram sua metodologia de planejamento institucional, 8 adotavam método próprio, 3 o PMA⁷¹, 2 combinavam o PES⁷² e o PMA com método próprio, 2 utilizavam o PES, e 1 o ZOPP. Em relação a este último método deve-se destacar que ele é bastante difundido entre as associações de camadas populares, provavelmente pela sua simplicidade. O método foi introduzido pela Sociedade Alemã de Cooperação Técnica-GTZ⁷³, uma ONG alemã. No que se refere a seis organizações que não identificaram método de planejamento, supõe-se que há forte probabilidade de que a realização das atividades não conte com um efetivo planejamento, sendo realizadas com base em conhecimento tácito não sistematizado. Procurou-se verificar então se havia alguma relação entre o tamanho da organização,

⁷¹ O PMA surgiu entre as décadas de 1920 e 1940 como um método de avaliação adaptado às práticas de assistência e desenvolvimento social desenvolvidas pela Inglaterra e França para as suas colônias na África. Ao final dos anos de 1980, difundiu-se entre as agências ecumênicas protestantes européias como forma de enfrentar o crescente questionamento da opinião pública acerca dos resultados do trabalho realizado durante os 40 anos de cooperação ao desenvolvimento dos países pobres (Armani, 2001).

⁷² O Planejamento Estratégico e Situacional-PES foi sistematizado pelo economista chileno Carlos Matus, ministro no governo de Salvador Allende (1973) e consultor do ILPES/CEPAL. Durante os anos de 1990, ministrou diversos cursos no Brasil em escolas sindicais, IPEA, ministérios, governos estaduais e municipais. Criou a Fundação Altadir sediada na Venezuela para difundir o método e capacitar dirigentes. O PES foi introduzido no Brasil no final da década de 1980, disseminando-se a partir de então, principalmente no setor público (De Toni, 2001: 141).

⁷³ A difusão do conceito de participação a partir do processo de redemocratização do país em 1985 e o crescimento do *onguismo* incentivaram a criação e disseminação de diversos métodos participativos de planejamento, adotados tanto pelo setor público quanto pelo terceiro setor. O ZOPP é um dos mais conhecidos e utilizados pelas ONGs, sendo um sistema de gestão de projetos desenvolvido em 1980/81 por uma consultoria especializada em gerenciamento empresarial contratada pela GTZ. O método foi criado para viabilizar que, em grupos envolvendo um grande número de pessoas, fosse possível a participação ativa de todos na definição do projeto, abrangendo os gestores, os representantes dos beneficiários e técnicos responsáveis pela implementação. O método foi denominado *Zielorientierte Projektplanung-ZOPP* (Método de Planejamento de Projeto Orientado pelos Objetivos-Método ZOPP) (Brose, 2001).

medido pelo número de empregados remunerados, e a utilização de planejamento institucional (tabela 33).

Tabela 33: Organizações segundo o número de empregados remunerados e o método de planejamento institucional

Método de planejamento institucional	Número de empregados			Total
	<i>Pequena</i>	<i>Média</i>	<i>Grande</i>	
	<i>1 a 10</i>	<i>10 a 20</i>	<i>Mais de 20</i>	
PES	-	1	1	2
PMA	3	-	-	3
Método próprio	1	3	3	7
Combinação de métodos*	-	-	2	2
Total	4	4	7	14

Fonte: Pesquisa da autora

Nota: foram excluídas 2 organizações que, embora realizando planejamento institucional, não possuem empregados por desenvolverem suas atividades com o trabalho de seus associados.

* PES + método próprio; PMA+ método próprio

Como se percebe na tabela 33, metade das 14 organizações sociais que realizam planejamento institucional são grandes, utilizando método próprio ou uma combinação entre PES, PMA com metodologia própria. Duas das três organizações pequenas que adotam o PMA são ONGs, sendo uma católica e a outra ecumênica, ao passo que a outra entidade que usa o PMA é uma associação. Já as duas organizações que adotam o PES são associações beneficentes de médio e grande porte.

Em relação ao tempo de execução, 19 (83,4%) organizações realizam planejamento anual, mas uma combina-o com uma previsão quadrienal. Duas organizações têm planejamento trienal e uma o faz por quinquênios. Não se encontrou diferenças no tempo de execução do plano entre as organizações pesquisadas, fossem elas ONGs, entidades beneficentes e assistenciais.

4.2.4 Estrutura organizacional

Max Weber viu a organização como resultado da necessidade de coordenar o trabalho de um grupo de pessoas envolvido em uma tarefa comum, identificando duas formas básicas de coordenação do trabalho: a burocracia e a associação. A burocracia com sua rígida hierarquia e nítida delimitação da esfera da autoridade, tornou-se a forma organizacional dominante nas empresas e nos órgãos governamentais, ao passo que a associação seria um tipo residual encontrado principalmente em organizações não-lucrativas. No entanto, Billis (1984 citado em Cameron, 2001) salienta que as distinções entre empresas, órgãos governamentais e organizações não-lucrativas estão se tornando

indistintas, produzindo uma forma organizacional híbrida, que ele denominou de *agência*, a qual mescla aspectos das formas burocráticas e associativas (Cameron, 2001).

Conforme Billis, não há uma forma organizacional única entre as organizações sociais, mas um setor composto de associações mais flexíveis e informais como as organizações não-governamentais e as associações comunitárias⁷⁴, e agências como as entidades filantrópicas e as fundações, que assumem uma configuração burocrática mais acentuada. Portanto, inexistem no terceiro setor um modelo organizacional hegemônico como nos outros dois setores, o político (Estado) e o lucrativo (empresas). Da mesma forma variam as formas de sustentação financeira e de gestão, podendo estas organizações ser dirigidas pelos próprios associados, ou por diretorias vinculadas em alguns casos a uma mantenedora, embora traços burocráticos se façam presentes na maioria das organizações tradicionais do terceiro setor (Cameron, 2001).

No que se refere à estrutura organizacional, as organizações sem fins lucrativos segundo os preceitos legais devem obrigatoriamente possuir instâncias deliberativas ou decisórias que são a Assembléia e a Diretoria ou Conselho Administrativo e, em alguns casos, Conselho Fiscal⁷⁵. Todavia, como estas organizações são relativamente pequenas apresentam uma estrutura organizacional mais "enxuta" e supostamente flexível, podendo ampliar-se à medida que vão obtendo recursos para expandir seus projetos e atividades. Na tabela 34 estão arroladas as principais estruturas encontradas nas organizações sociais pesquisadas.

⁷⁴ Como associações comunitárias refere-se aqui as associações de moradores, os clubes de mães, as associações de amigos de bairros, as chamadas *organizações de base (grassroots)*.

⁷⁵ A existência de Conselho Fiscal não é obrigatória em associações da sociedade civil, mas assume este caráter para a entidade que busca se qualificar como organização da sociedade civil de interesse público (OSCIP) (Barbosa e Oliveira, 2002).

Tabela 34: Estruturação interna das organizações sociais*

Estruturas internas	N	(%)
Assembléias/plenárias	12	44,4
Associados	12	44,4
Beneficiários	4	14,8
Colaboradores	8	29,6
Coletivo/fórum	3	11,1
Conselhos	9	33,3
Coordenações	13	48,1
Diretoria	19	70,3
Equipe executiva	12	44,4
Equipe técnica	9	33,3
Parceiros	14	52,0
Setor administrativo	15	55,5

Fonte: Pesquisa da autora

* Admitia mais de uma resposta

Número de respondentes: 27

As estruturas de maior frequência nas organizações que participaram da pesquisa foram a Diretoria em 70,3% delas, seguindo-se o setor administrativo em 55,5%, os parceiros⁷⁶ em 52%, as coordenações em 48,1% e as assembléias/plenárias, associados e equipe executiva em 44,4% das entidades.

Nesta pesquisa procurou-se também mensurar, através de questões qualitativas constantes do questionário, quatro aspectos considerados de importância no que diz respeito à estrutura organizacional das entidades do terceiro setor: i) *o grau de democracia interna*; ii) *se o comprometimento em relação aos valores das instituições pesa mais do que a capacitação técnica na aceitação de novos membros* iii) *se as organizações procuram o apoio e o envolvimento da comunidade em seus projetos* iv) *se o tempo de trabalho é mais flexível, favorecendo a conciliação da individualidade com o interesse social*.

Para medir as opiniões acerca destes aspectos, bastante enfatizados na literatura sobre o terceiro setor, foram adaptadas e incluídas no questionário cinco afirmações, discriminadas a seguir, das dezessete elaboradas por Rodrigues e Alves (2002) em *survey* realizado com entidades não-lucrativas que atuam na área de saúde em São Paulo. O objetivo dos referidos autores era explorar em que medida as organizações do terceiro setor se diferenciam da forma burocrática que domina a organização das empresas e dos órgãos ligados ao Estado, com base no conceito de *organização*

⁷⁶ As entidades geralmente parecem considerar como seus parceiros as pessoas que prestam serviços voluntários na instituição.

substantiva de Guerreiro Ramos⁷⁷. As questões deveriam ser respondidas escolhendo apenas uma alternativa, utilizando a seguinte codificação: 1) discordo totalmente; 2) discordo; 3) não concordo, nem discordo; 4) concordo; 5) concordo totalmente.

Tabela 35:Resumo estatístico

		<i>Questão 1</i>	<i>Questão 2</i>	<i>Questão 3</i>	<i>Questão 4</i>	<i>Questão 5</i>
N	Válidos	27	26	27	26	25
	Missing	3	4	3	4	5
Média		3,44	3,27	4,30	3,46	3,64
Mediana		4,00	4,00	4,00	4,00	4,00
Moda		4	4	4	4	4
Desvio padrão		1,15	1,25	1,61	1,42	1,04
Variância		1,33	1,56	2,60	2,02	1,07

Como se observa no resumo estatístico, todas as questões atingiram média superior a 3 mostrando concordância com as afirmações nelas contidas. Os escores médios mais elevados, que indicam alta concordância, surgiram nas questões 3 e 5, as quais se referem à inserção da organização na comunidade e à circulação da informação e à maior ou menor participação dos membros no processo de tomada de decisões, respectivamente. A dispersão dos escores foi mais significativa nas questões 3 e 4, mostrando maior heterogeneidade de opinião em relação às afirmações apresentadas. A afirmação contida na questão 5 foi a que obteve maior homogeneidade nas opiniões.

Questão 1: Todas as pessoas que trabalham nesta organização participam das discussões acerca das questões de importância para a entidade, não importando a posição que ocupam.

Tabela 36: Resultados da questão 1

		<i>Frequência</i>	<i>(%)</i>	<i>(%) Acumulado</i>
Válidos	discordo totalmente	1	3,7	3,7
	discordo	6	22,2	25,9
	não concordo nem discordo	5	18,5	44,4
	concordo	10	37,0	81,5
	concordo totalmente	5	18,5	100,0
Total		27	100,0	
Total		30		

O objetivo desta questão era captar a opinião dos respondentes acerca de quão democrático e participativo é o processo de tomada de decisões nas organizações. Neste quesito mais da metade das entidades afirmaram que as pessoas envolvidas na

⁷⁷ Segundo Rodrigues e Alves (2002: 6), o conceito de organização substantiva proposto por Guerreiro Ramos diz respeito àquelas organizações que "são construídas em torno de um eixo que, embora não seja separado da esfera do mercado, pelo menos não é subordinado a ela".

instituição têm ampla participação nas discussões acerca de assuntos que interessam à entidade. A organização que apresentou elevada discordância é uma comunidade terapêutica mantida pela igreja católica que atende adolescentes e jovens do sexo feminino com problemas de drogadição, utilizando apenas o trabalho de voluntários. As restantes que discordaram são entidades beneficentes e organizações não-governamentais.

Questão 2: A inclusão de novos membros depende principalmente de sua identificação com os valores da organização mais do que da competência técnica para o desempenho das atividades.

Tabela 37: Resultados da questão 2

		<i>Frequência</i>	<i>(%)</i>	<i>(%) Acumulado</i>
Válidos	discordo totalmente	2	7,7	7,7
	discordo	7	26,9	34,6
	não concordo nem discordo	3	11,5	46,2
	concordo	10	38,5	84,6
	concordo totalmente	4	15,4	100,0
	Total	26	100,0	
Missing	9	1		
	System	3		
	Total	4		
Total		30		

Das 26 organizações com escores válidos, 53,9% concordaram ser mais importante o comprometimento com os valores da entidade do que a competência técnica, mas esta mostrou ser mais significativa para 34,6% das organizações que participaram da pesquisa.

Questão 3: A organização sempre busca o apoio e envolvimento da comunidade em seus projetos.

Tabela 38: Resultados da questão 3

		<i>Frequência</i>	<i>(%)</i>	<i>(%) Acumulado</i>
Válidos	discordo totalmente	1	3,7	3,7
	não concordo nem discordo	5	18,5	22,2
	concordo	12	44,4	66,7
	concordo totalmente	7	25,9	92,6
	9	2	7,4	100,0
	Total	27	100,0	
Missing	System	3		
Total		30		

Esta questão recebeu 70,3% de concordância do total de organizações que participaram da pesquisa, ao passo que apenas uma organização não-governamental ecumênica discordou totalmente. Isto se explica não só pelas características comunitárias de muitas entidades, mas também pelo fato de que o Orçamento

Participativo de Porto Alegre é organizado por regiões da cidade e temáticas, entre as quais se incluem Saúde, Educação e Assistência Social. Nestas três temáticas as entidades da sociedade civil podem apresentar seus projetos aos moradores da região em que estão localizadas e, caso obtenham sucesso em convencê-los de sua relevância, estes poderão ser priorizados pela região para a obtenção de recursos.

Questão 4: O horário de trabalho é flexível, procurando harmonizar disponibilidade, compromisso individual e atividades da organização.

Tabela 39: Resultados da questão 4

		<i>Frequência</i>	<i>(%)</i>	<i>(%) Acumulado</i>
Válidos	discordo totalmente	4	15,4	15,4
	discordo	4	15,4	30,8
	concordo	12	46,2	76,9
	concordo totalmente	6	23,1	100,0
	Total	26	100,0	
Missing	9	1		
	System	3		
	Total	4		
Total		30		

Das 26 organizações com escores válidos para esta questão, 69,3% concordaram que o tempo dedicado ao trabalho na entidade é conciliado com os compromissos e a disponibilidade individual. Todavia, isto deve ser considerado com certa cautela, pois depende das características das organizações, sendo mais provável em organizações não-governamentais no sentido estrito do termo e em associações comunitárias. Nas entidades filantrópicas, que são efetivamente as operadoras de serviços de bem-estar, e nas fundações, que financiam as organizações do terceiro setor com doações, o processo de trabalho assume uma configuração mais burocrática com os horários sendo estabelecidos conforme as necessidades das instituições.

Questão 5: A informação circula entre todos os membros da organização, as decisões são tomadas em reuniões onde todos são ouvidos e decidem sobre o quê e como fazer.

Tabela 40: Resultados da questão 5

		<i>Frequência</i>	<i>(%)</i>	<i>(%) Acumulado</i>
Válidos	discordo	5	20,0	20,0
	não concordo nem discordo	4	16,0	36,0
	concordo	11	44,0	80,0
	concordo totalmente	5	20,0	100,0
	Total	25	100,0	
Missing	9	2		
	System	3		
	Total	5		
Total		30		

A afirmação da questão 5 representava um controle da coerência das respostas à questão 1, no que se refere ao grau de democracia interna. Ou seja, a concordância/discordância com a afirmação contida na questão 1 deveria ser repetida na questão 5, que tinha o objetivo de mensurar a opinião acerca da horizontalidade das relações internas (circulação das informações) e da participação na tomada de decisões.

Das 25 entidades com escores válidos, 16 (64%) manifestaram concordância com a afirmação contida na questão 5. Dessas, apenas 2 organizações não foram coerentes, tendo concordado com a afirmação da questão 1 e discordado na questão 5.

4.3 Opinião dos Respondentes sobre o Crescimento do Terceiro Setor

Com o objetivo de verificar a que fatores os representantes das organizações sociais pesquisadas atribuem o crescimento do número de instituições e de pessoas envolvidas em atividades no terceiro setor, apresentou-se um elenco de afirmações que permitiriam também identificar as motivações dos respondentes para atuar neste tipo de organização. As asserções, na forma como constavam no questionário, foram as seguintes:

- a) Como o governo não tem cumprido o seu dever as pessoas sentiram que era necessário fazer alguma coisa em relação aos problemas sociais.
- b) O trabalho no terceiro setor é mais gratificante e proporciona satisfação pessoal, pois ajuda a construir uma sociedade melhor.
- c) O trabalho no terceiro setor permite desenvolver novas qualificações através de novas experiências, conhecer pessoas e estabelecer novos relacionamentos sociais.
- d) É um trabalho que ameniza a miséria, a fome e os problemas sociais como o desemprego.
- e) Faz parte da cidadania envolver-se com os problemas da comunidade, pressionando o governo para que cumpra com o seu dever.
- f) Faz parte de nossa crença religiosa assistir aos necessitados.
- g) Outra. Especifique.

As afirmações de maior frequência entre as organizações foram as que constavam nas alternativas (e), assinalada por 22 (81,5%) respondentes, seguida pela

(a), escolhida em 21 (77,8%) entidades. Ou seja, a escolha tanto da afirmativa (e) quanto da (a) demonstra que os respondentes consideram que o governo não tem cumprido a sua responsabilidade social, precisando a sociedade assumir um papel ativo em relação aos problemas sociais, o que é visto como uma obrigação de cidadania. A afirmação (d) foi escolhida por 15 respondentes, indicando motivações altruísticas de identificação com o sofrimento dos outros e de preocupação em melhorar a situação dos que se encontram em desvantagem social. A asserção (b), escolhida em 11 entidades mescla uma motivação político-instrumental, pois envolve os aspectos de satisfação individual com um interesse em construir uma sociedade melhor. Já a alternativa (c) indicada por 10 respondentes identifica uma motivação instrumental, de cunho mais individualista. Finalmente, a asserção (f) foi escolhida por apenas 7 instituições, basicamente aquelas com vinculação religiosa. Todavia, seis respondentes acharam necessário complementar com as afirmações que se seguem.

É um novo mercado de trabalho que se abre possibilitando aos profissionais de nível superior saírem da mesmice porque é uma área em que é possível criar, desenvolver e aplicar suas idéias pessoais justamente porque é um novo mercado e quase tudo que já foi feito não foi suficiente. Para os profissionais de nível médio é uma área em que podem ter sucesso utilizando conhecimentos e aptidões não reconhecidos no mercado de trabalho formal e que em uma instituição podem ser o fator principal de um cargo relativamente bem remunerado (coordenadora de projetos de organização não-governamental).

Com a retração da economia, a redução do emprego e o agravamento das crises sociais, o terceiro setor aponta como uma alternativa, não só para a experimentação e formulação de políticas públicas, mas também para o mercado de trabalho (coordenadora administrativa de organização não-governamental).

A complementação da questão feita pelos próprios respondentes demonstra, de um lado, que à parte motivações cívico-políticas e de participação social (envolvimento com a comunidade), altruísticas (obrigações morais e religiosas), o chamado terceiro setor surge também como um novo mercado de trabalho que gera, em algumas circunstâncias, condições favoráveis ao desenvolvimento de novas habilidades técnicas e profissionais, permitindo o exercício da criatividade individual.

4.4 Os Benefícios Prestados pelas Organizações Sociais

As organizações sociais inegavelmente prestam inúmeros benefícios às comunidades em que estão inseridas, representando muitas vezes um amortecedor social

face o crescimento da pobreza e da exclusão social. Alguns dos benefícios que prestam à comunidade, segundo a área de atuação, são descritos no quadro 3 a seguir.

Quadro 3: Benefícios prestados à comunidade pelas organizações sociais pesquisadas

<p>Defesa de direitos</p> <p>Assistência jurídica em demandas por posse da terra e moradia de trabalhadores, desempregados e pessoas pobres</p> <p>Promoção do acesso das mulheres à justiça via assessoria jurídica gratuita</p> <p>Conscientização sobre os direitos de gênero</p> <p>Sensibilização dos operadores de direito sobre temas de gênero</p> <p>Capacitação de mulheres das camadas de baixa renda para atuarem como Promotoras Legais Populares</p> <p>Assistência social</p> <p>Acolhimento e programas de apoio a meninas com vivência na rua e famílias vulneráveis</p> <p>Assistência em casos de emergências de ordem social e natural</p> <p>Atendimento de crianças de famílias vulneráveis</p> <p>Encaminhamento de doentes</p> <p>Alimentação, cultura e lazer para crianças e adolescentes</p> <p>Albergue noturno para moradores de rua</p> <p>Distribuição de roupas</p> <p>Atendimento médico, psicológico e social</p> <p>Distribuição de cesta básica mensal a famílias carentes</p> <p>Abrigo e atendimento a idosos vulneráveis</p> <p>Abrigo para crianças abandonadas e órfãs de 0 a 9 anos portadoras do vírus HIV</p> <p>Desenvolvimento social e comunitário</p> <p>Formação de lideranças populares</p> <p>Assessoria e acompanhamento a grupos de economia popular solidária</p> <p>Apoio financeiro a grupos comunitários e movimentos populares</p> <p>Participação e organização de mobilizações populares</p> <p>Capacitação para o exercício de cidadania consciente</p> <p>Formação básica em informática</p> <p>Assessoria técnica aos movimentos sociais</p> <p>Alfabetização e profissionalização de mulheres, mães de crianças em risco via Incubadora de Produção</p> <p>Inserção de idosos em atividade produtiva</p> <p>Abrigagem e atendimento integral de crianças e adolescentes</p> <p>Educação</p> <p>Atendimento em educação infantil a crianças em situação de risco social</p> <p>Apoio socioeducativo</p> <p>Trabalho educativo</p> <p>Primeiro emprego protegido para adolescentes vulneráveis</p> <p>Saúde e Assistência social/psicológica</p> <p>Atendimento a dependentes químicos e seus familiares</p> <p>Conscientização sobre a doação de órgãos</p> <p>Assistência psicológica e social a pacientes em lista de espera por doação de órgão e transplantados de famílias de baixa renda</p> <p>Proteção à crianças vítimas de violência</p> <p>Acolhimento de crianças vítimas da violência intrafamiliar</p> <p>Apoio psicológico para evitar a reprodução do comportamento violento dos pais e/ou responsáveis</p>
--

Com base nos dados empíricos coletados na pesquisa realizada procedeu-se neste capítulo à caracterização das organizações sociais de Porto Alegre. No entanto, deve-se ressaltar que embora as 27 organizações sociais que colaboraram na pesquisa

sejam bastante conhecidas e representativas deste chamado "terceiro setor" ou "campo das ações voluntárias de interesse público", como se tem preferido denominá-lo neste trabalho, essa caracterização pode ser considerada mais como um esboço do que uma configuração do campo.

No próximo capítulo aborda-se como se estruturam as relações destas instituições com as agências de cooperação internacional, o Estado e as empresas.

5 AS RELAÇÕES INSTITUCIONAIS DAS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS COM AS AGÊNCIAS INTERNACIONAIS, O ESTADO E AS EMPRESAS

A sustentação financeira é um dos principais problemas com que se defrontam as organizações do terceiro setor. Isso coloca em questão as suas relações com as agências internacionais de cooperação ao desenvolvimento, os poderes institucionais que possuem o Estado e o mercado, bem como com a sociedade em que estão inseridas em termos de legitimidade, transparência e responsabilidade pública de suas ações.

Neste capítulo dá-se continuidade à apresentação dos resultados da pesquisa realizada com organizações sociais de Porto Alegre, no que tange às relações institucionais com seus parceiros: as agências internacionais de cooperação ao desenvolvimento, os órgãos governamentais e as empresas.

5.1 A Sustentação Financeira das Organizações Voluntárias

O problema da obtenção de recursos financeiros que viabilizem a manutenção de serviços e ações é comum entre as organizações do terceiro setor no mundo inteiro. Conforme os resultados da pesquisa *Projeto comparativo sobre o setor sem fins lucrativos* do Centro de Estudos da Sociedade Civil da Universidade de Johns Hopkins (*Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project*) (1995) realizada em 22 países, a principal fonte de recursos das organizações sem fins lucrativos no conjunto de países investigados provém de receitas próprias. Pode ser observado na tabela 41, que nos 22 países pesquisados metade dos recursos que permitem a sobrevivência das organizações sem fins lucrativos são próprios, ao passo que os órgãos governamentais contribuem com 40%. Em contraste, o montante total da filantropia privada proveniente das doações de indivíduos, empresas e fundações, constituem apenas 10% dos recursos totais destinados ao setor sem fins lucrativos. Há, no entanto, diferenças entre os países e regiões. Na América Latina, Europa Central e Oriental, Estados Unidos, Austrália e Japão são mais significativas as receitas próprias, enquanto as dotações públicas, especialmente oriundas dos fundos de pensão, são as principais fontes de recursos na Europa Ocidental (Salamon et alii, 2000: 5).

Tabela 41: Fontes de recursos para as organizações do terceiro setor, por país, 1995

Países	Governo (%)	Receitas próprias (%)	Filantropia (%)
22 Países	40	50	10
Alemanha	64	32	3
Argentina	20	73	8
Austrália	31	63	6
Áustria	50	44	6
Bélgica	77	19	5
Brasil	16	74	10
Colômbia	15	70	15
Eslováquia	22	55	23
Espanha	32	49	19
Estados Unidos	31	57	13
Finlândia	36	58	6
França	58	35	8
Holanda	59	38	3
Hungria	27	55	18
Irlanda	77	16	7
Israel	64	26	10
Japão	45	52	3
México	9	85	6
Peru	18	70	12
República Tcheca	39	47	14
Reino Unido	47	45	9
Romênia	45	29	27

Fonte: Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project, in: Salamon et alii (2000).

Os resultados encontrados na pesquisa realizada pela Universidade Johns Hopkins mostram que as organizações sem fins lucrativos são mais desenvolvidas e sua atuação mais efetiva em países em que o Estado assume peso significativo no financiamento ao setor. Os países que se destacam pelo financiamento estatal são a Alemanha, Bélgica, Irlanda e Israel, possuindo um setor sem fins lucrativos relativamente maior que os EUA.

Com o intuito de identificar nesta pesquisa quais as dificuldades à sustentação das organizações sociais, apresentou-se no questionário utilizado para a coleta de informações um rol de problemas comumente apontados na literatura sobre o setor sem fins lucrativos. Para as respostas foram oferecidas quatro alternativas: (1) muito importante; (2) importante; (3) menos importante; (4) sem importância. Os resultados são indicados na tabela 42, a seguir.

Tabela 42: Principais dificuldades para a sustentação da organização

<i>Dificuldades para a sustentação</i>	<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>Total</i>	<i>Média</i>
Carência de recursos financeiros	20 (66,7%)	3 (10,0%)	2 (6,7%)	2 (6,7%)	27 (92,5%)	1,85
Dificuldade em atender a parte legal*	3 (10,0%)	1 (3,3%)	9 (30,0%)	4 (13,3%)	17 (63,0%)	5,11
Problemas administrativos	2 (6,7%)	2 (6,7%)	8 (26,7%)	4 (13,3%)	16 (59,2%)	5,37
Dificuldade em recrutar técnicos capacitados	5 (16,7%)	4 (13,3%)	4 (13,3%)	3 (10,0%)	16 (59,2%)	5,04
Instalações inadequadas	5 (16,7%)	1 (3,3%)	1 (3,3%)	9 (30,0%)	16 (59,2%)	5,37
Dificuldade de acesso a fontes de financiamento	12 (40,0%)	5 (16,7%)	1 (3,3%)	1 (3,3%)	19 (70,4%)	3,74
Falta de informações sobre fontes de financiamento	6 (20,0%)	10 (33,3%)	3 (10,0%)	1 (3,3%)	20 (74,1%)	3,78
Conflitos intragrupos	3 (10,0%)	4 (13,3%)	10 (33,3%)	9 (30,0%)	26 (96,3%)	5,35
Centralização de decisões	3 (10,0%)	4 (13,3%)	9 (30,0%)	0 (0,0%)	16 (59,2%)	5,67
Ausência de cultura de solidariedade	1 (3,3%)	9 (30,0%)	4 (13,3%)	5 (26,7%)	19 (70,4%)	4,56
Alta rotatividade do trabalho assalariado	1 (3,3%)	3 (10,0%)	2 (6,7%)	10 (33,3%)	16 (59,2%)	5,63
Deficiência na elaboração de projetos	5 (16,7%)	3 (10,0%)	5 (16,7%)	4 (13,3%)	17 (63,0%)	4,89
Deficiência em adequar-se às exigências das fontes de financiamento	2 (6,7%)	5 (16,7%)	5 (16,7%)	4 (13,3%)	16 (59,2%)	5,26
Baixa capacitação dos voluntários	2 (6,7%)	1 (3,3%)	1 (3,3%)	13 (43,3%)	17 (63,0%)	5,52
Burocracia excessiva para realizar convênios com órgãos públicos	10 (33,3%)	6 (20,0%)	1 (3,3%)	1 (3,3%)	18 (66,7%)	4,07
Dificuldade em conseguir recursos preservando a sua autonomia	7 (23,3%)	4 (13,3%)	3 (10,0%)	3 (10,0%)	17 (63,0%)	4,67
Outra **	4 (14,8%)	- .. -	- .. -	- .. -	4 (14,8%)	- .. -

Fonte: Pesquisa da autora

Número de respondentes: 27
importante;

Codificação: (1) muito importante; (2) importante; (3) menos importante;
(4) sem importância

* Registros no CNAS, CMAS, CMDCA, reconhecimento de utilidade pública entre outros.

** incorporadas ao texto.

Na tabela 42, quanto menor a média maior a importância atribuída à afirmação contida na linha, de acordo com os pesos atribuídos. Desse modo, as principais dificuldades encontradas para a sua sustentação apontadas pelas organizações sociais são a carência de recursos financeiros (média 1,85), a dificuldade de acesso a fontes de financiamento (média 3,74), a falta de informações sobre fontes de financiamento (média 3,78), a burocracia excessiva para a realização de convênios com os órgãos públicos (4,07) e a ausência de cultura de solidariedade (4,56). As duas primeiras

afirmações estão vinculadas à crônica falta de recursos com que se deparam essas organizações que, embora muitas vezes apresentem semelhanças a empresas no que se refere ao uso de trabalho assalariado, pagamento de encargos sociais e a prestação de serviços, possuem natureza diferente à do mundo empresarial.

Na opinião de um entrevistado, secretário de uma organização não-governamental internacional (INGO), as entidades prestadoras de atendimento social direto que tentam produzir e vender produtos para aumentar os seus recursos, criam um dilema para si mesmas. Como cobram preços muito inferiores aos de mercado em função de custos de mão-de-obra mais reduzidos e por contarem com isenção de tributos, em alguns casos, podem acabar competindo com microempresas, o que gera prejuízos para ambos os lados. Nem a entidade melhora a sua situação, porque desvirtua a sua finalidade e não tem estrutura para se comportar como empresa, como também pode levá-las a uma perda de solidariedade e apoio de microempresas de seu entorno com as quais eventualmente possa estar concorrendo ao produzir um produto similar a menor preço. Esta "concorrência", apontada pelo entrevistado, é uma realidade no contexto norte-americano onde as organizações do terceiro setor há muito tempo vêm assumindo um comportamento empresarial. Conforme destaca Coelho (2000: 177), os hospitais, as creches, as casas de saúde e os institutos de pesquisa sem fins lucrativos dos EUA direcionam seus serviços principalmente à classe média, cobrando taxas equivalentes às das empresas que prestam os mesmos serviços. No entanto, no contexto brasileiro as organizações voluntárias que atuam na área de assistência social não possuem esse caráter empresarial, direcionando seus serviços de forma gratuita aos segmentos em desvantagem social.

Algumas organizações têm buscado alternativas diversas para ampliar suas receitas. Um primeiro exemplo constatado em entrevista em uma ONG que atua em Porto Alegre e em outros municípios do Rio Grande do Sul, foi o de criar uma empresa para possibilitar que uma parte do lucro gerado seja aplicado na organização não-governamental, os quais vêm complementar os fundos provenientes de cooperação internacional e os esporádicos convênios com órgãos governamentais.

A falta de informações sobre fontes de financiamento foi considerada a terceira dificuldade mais importante pelas organizações, podendo estar relacionada às carências no que diz respeito ao uso das tecnologias da informação ou resultar de uma ainda precária circulação deste tipo de informações no meio sem fins lucrativos. Todavia, dezenove instituições afirmaram utilizar a internet para coleta de

informações/navegação, supondo-se que o façam também para buscar possíveis fontes de recursos. Portanto, a segunda hipótese parece mais provável.

As formas de captação de recursos habitualmente utilizadas pelas organizações sem fins lucrativos são: i) o financiamento público, através de convênios, auxílios⁷⁸ e subvenções sociais⁷⁹; ii) recursos provenientes de agências de cooperação internacional ao desenvolvimento social, no caso das ONGs; iii) contribuições privadas e doações dedutíveis de impostos; iv) estratégias de autofinanciamento seja através de contribuições pagas pelos associados, prestação de serviços e venda de produtos a preços solidários, promoção de eventos e campanhas para arrecadação de fundos.

5.2. Origem dos Recursos

A origem dos recursos das 27 organizações sociais participantes desta pesquisa é indicada na tabela 43 abaixo.

Tabela 43: Origem dos recursos das organizações sem fins lucrativos*

<i>Fontes de recursos</i>	<i>N</i>	<i>(%)</i>
Cooperação internacional	6	23,0
Governo federal	8	30,7
Governo estadual	5	19,2
Governo municipal	16	61,5
Instituições religiosas	7	26,9
Recursos próprios	13	50,0
Doações pessoas físicas	17	65,4
Doações empresas	11	42,3
Fundações filantrópicas empresariais	2	7,7
Outras fundações	2	7,7
Incentivos fiscais	3	11,5

Fonte: Pesquisa da autora

* Admitia mais de uma resposta

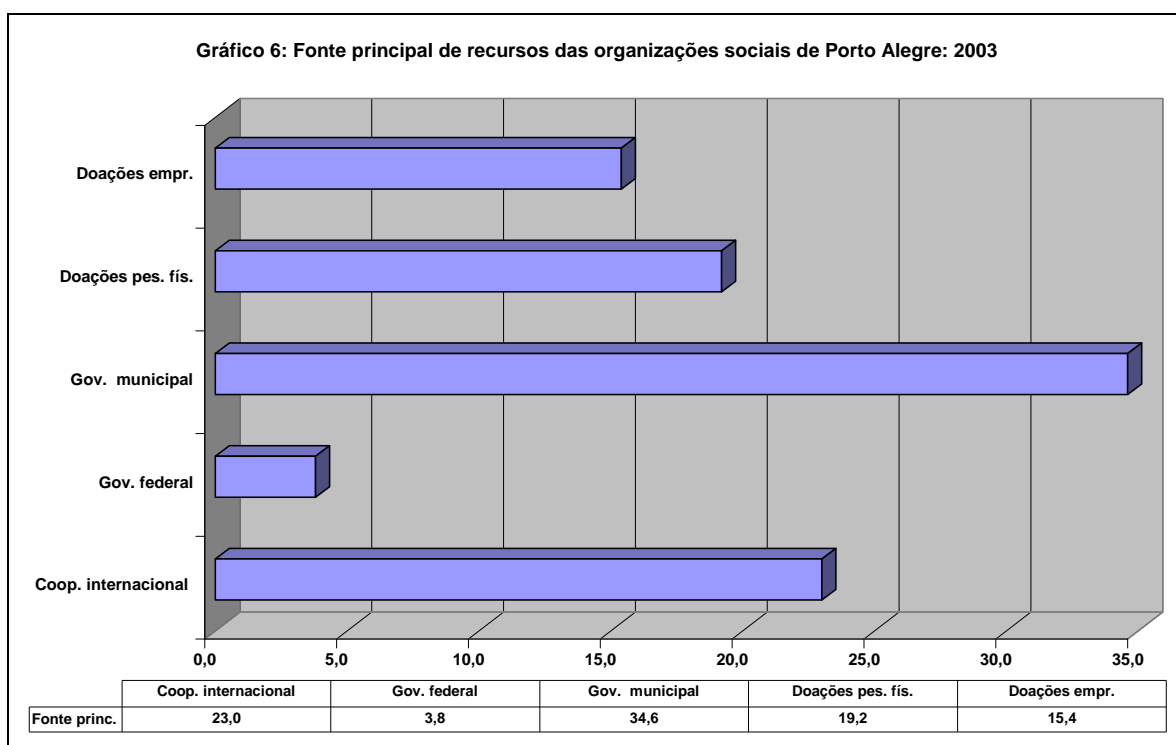
Número de respondentes: 26

Como mostram os dados, a sustentação financeira das organizações pesquisadas provém da combinação de diferentes fontes. As mais frequentes são as doações de pessoas físicas, mencionadas por 65,4% das entidades, o governo municipal por 61,5%, recursos próprios por 50% e as doações de empresas por 42,3% das organizações sociais.

⁷⁸ Transferência de capital derivada de lei orçamentária que se destina a atender ônus ou encargo assumido pela União e somente será concedido a entidades sem fins lucrativos (Barbosa e Oliveira, 2002: 141).

⁷⁹ Transferência de recursos autorizada pela Lei nº 4.320/1964, destinadas a "cobrir despesas de custeio das entidades beneficiadas, que não de ser instituições públicas ou privadas de caráter assistencial ou cultural sem finalidade lucrativa" (Lei nº 4.320/64, art. 12, § 3º, inciso I *apud* Barbosa e Oliveira, 2002: 141).

Os recursos provenientes da cooperação internacional para o desenvolvimento financiam apenas as organizações não-governamentais, representando o montante mais significativo de receita para as seis ONGs que participaram desta pesquisa. Os recursos provenientes de convênios realizados com o governo municipal, seja para o atendimento de crianças e adolescentes, seja para a assistência social, significam o principal recurso com que contam nove (35%) das entidades pesquisadas. As doações de pessoas físicas representam a principal fonte de sustentação para cinco organizações, ao passo que quatro entidades dependem fundamentalmente de doações de empresas. Os recursos do governo federal são significativos apenas para uma organização (gráfico 6).



Fonte: Pesquisa da autora
Número de respondentes: 26

Tomando como referência o ano de 2002, apresenta-se na tabela 44 o orçamento das entidades investigadas.

Tabela 44: Orçamento anual das organizações sociais

Orçamento (valores nominais de 2002)	N	(%)
Até R\$ 50.000,00	7	25,9
De R\$ 50.000,00 a R\$ 300.000,00	7	25,9
De R\$ 300.000,00 a R\$ 500.000,00	3	11,2
De R\$ 500.000 a R\$ 1.000.000,00	5	18,5
Mais de R\$ 1.000.000	1	3,7
Não respondeu	4	14,8
Total	27	100,0

Fonte: Pesquisa da autora
Ano base= 2002

Das organizações pesquisadas, 14 (51,9%) dispuseram de um orçamento anual de até R\$ 300.000 em 2002. Ou seja, mais de metade das instituições podem ser consideradas pequenas no que se refere ao seu orçamento anual, enquanto apenas uma delas dispunha de um orçamento anual que superou a casa de um milhão de reais.

5.2.1 Recursos de agências internacionais

Entre as seis ONGs participantes desta pesquisa que mantêm parceria com organismos internacionais, três dependem em mais de 80% de recursos providos por esta fonte.

Tabela 45: Participação dos recursos provenientes de cooperação internacional no financiamento de seis ONGs que atuam em Porto Alegre

<i>Recursos da cooperação internacional</i>	<i>N</i>
Mais de 30 a 50%	1
Mais de 50 a 80%	2
Mais de 80%	3
Total	6

Fonte: Pesquisa da autora

Duas, das três organizações não-governamentais que dependem em mais de 80% da cooperação internacional, também recebem recursos de instituição religiosa da Alemanha. A terceira ONG gera recursos próprios através da contribuição de associados, prestação de serviços, promoção de eventos, recebimento de doações e receitas patrimoniais. Uma das duas ONGs, cuja dependência financeira de agências de cooperação atinge mais de 50%, recebe recursos de instituição religiosa e do governo estadual, contando ademais com recursos próprios obtidos através da prestação de serviços e receitas patrimoniais. Já a ONG que tem um grau menor de dependência da cooperação internacional (menos de 50%) realiza convênios com os governos federal e municipal, possuindo recursos próprios provenientes da prestação de serviços e da venda de produtos. Em suma, algumas ONGs têm procurado diversificar as fontes de captação de fundos para as suas atividades como forma de enfrentar as dificuldades e mudanças surgidas a partir da década de 1990.

As relações de cooperação internacional, desde o final da década de 1980 vêm passando por mudança significativa que têm implicado em redução destes recursos para as ONGs brasileiras. De acordo com Armani (2001: 61):

... são maiores as exigências de controle sobre a *performance* das organizações apoiadas. Especialmente da Europa, na década de 90, e como forma de redução da cooperação governamental ao desenvolvimento, declinaram as contribuições do público em geral, viu-se reduzida a prioridade concedida ao Brasil, questionou-se a eficácia da cooperação ao desenvolvimento, aumento do desemprego e dos problemas sociais, etc., levando as agências de cooperação européias a (i) um profundo processo de reestruturação institucional, que redefiniu a sua identidade e imagem pública e fortaleceu algumas vantagens comparativas e competências na captação de recursos, dando mais ênfase ao trabalho de *lobby* e ação pública coletiva (*advocacy*) (ii) maior dependência de recursos governamentais, (iii) realinhamento dos recursos, favorecendo a África e a Europa do Leste e reduzindo o apoio à América Latina, (iv) redução do número de organizações apoiadas no Brasil e maior rigor na seleção de novos parceiros, (v) concentração temática e regional no caso do Brasil, (vi) maiores exigências em questões de eficiência organizacional e desenvolvimento institucional, especialmente nas áreas de planejamento, avaliação, monitoramento, gestão e transparência e responsabilidade pública (*accountability*), e, por fim, (vii) ampliação das oportunidades de parcerias não financeiras com as organizações apoiadas.

Em realidade a "parceria" sempre envolve uma relação de poder, porque a agência mantenedora da ONG nacional pode suspender o financiamento ou modificar suas exigências para concedê-lo. Segundo foi apontado por dirigentes de organizações não-governamentais de Porto Alegre, as dificuldades atuais em captar financiamentos das agências de desenvolvimento internacionais vão desde a necessidade de adequar as metas da entidade às prioridades estabelecidas pelos financiadores, retração do financiamento para recursos humanos e infra-estrutura, exigência de que a ONG tenha uma área de atuação mais ampla que o município ou a região metropolitana, até às dificuldades com escrita contábil para a prestação de contas e em elaborar um projeto que se adapte aos interesses do organismo financiador. De acordo com um entrevistado de organização não-governamental que atua em desenvolvimento social e comunitário e planejamento e gestão urbana:

Dentro de toda essa discussão de estender para os setores sociais as chamadas ferramentas gerenciais do setor privado, a agência financiadora também desenvolveu uma perspectiva de atuação mais focalizada, com resultados mais imediatos. Então, por exemplo, atuações que nem a nossa que envolve relação com o governo, pressão sobre o governo, sobre o Legislativo e mediações na justiça, quer dizer, que podem permitir que muitas pessoas sejam beneficiadas, mas não diretamente, não interessava tanto quanto, por exemplo, financiar uma cooperativa de pesca na aquisição de uma câmara fria e aí beneficiar diretamente 200 famílias de pescadores. Do ponto de

vista deles, como retorno para eles nos Estados Unidos, porque eles têm também uma preocupação: "que é que eu vou mostrar lá para o nosso público americano, em relação àquilo que a gente fez? A agência apostou em várias ONGs que investiram em legislação urbana, em discussão de legislação, criaram discussões no campo com juízes, qual é o resultado?" Daí, que 200 pescadores, aí é possível mostrar a foto dos pescadores, dos filhos, da família, isso para eles é mais concreto (entrevista concedida à autora).

As agências internacionais, de acordo com o entrevistado, parecem mais interessadas em aportar recursos em regiões com grande concentração de ONGs. No caso brasileiro, a ilustração é a cidade de Recife, que registra um elevado número de organizações não-governamentais. A situação social mais precária dos estados nordestinos mostra-se mais atrativa à aplicação de recursos internacionais, pois em espaços de maior pobreza os investimentos não precisam ser de grande monta para produzir resultados positivos. O mesmo não ocorre em estados como o Rio Grande do Sul que de modo geral desfrutam de melhor qualidade de vida, onde se mostra necessário investir maior volume de recursos para produzir efeitos significativos. Tendo em vista que resultados rápidos e passíveis de comprovação concreta, bem como custo mais reduzido têm assumido maior peso nas decisões de aportar recursos às ONGs por parte das agências internacionais, os projetos de ONGs nordestinas aportam "maior valor" social a um custo mais baixo.

As dificuldades de sustentação são mais agudas em organizações pequenas que contam com poucas, ou uma só fonte internacional de recursos (Armani, 2001). No entanto, em contraste com as afirmações das demais organizações não-governamentais, o coordenador de uma das ONGs que obtém 80% de sua sustentação através da cooperação internacional, afirmou ainda não estar encontrando dificuldades em captar recursos e que, ao contrário, as entidades internacionais os têm procurado oferecendo ajuda. No entanto, este parece ser um caso isolado, pois provém de uma conhecida organização não-governamental da Igreja Católica com ramificações internacionais⁸⁰ que, apenas em um país como a Alemanha, chega a ter cerca de 350 mil empregados (Anheir, 2002). Todavia, também nesta organização a quase completa dependência da cooperação internacional causa preocupações, pois segundo a avaliação de seu

⁸⁰ O que a coloca na categoria INGO (*International Nongovernmental Organization*) como a Cruz Vermelha, Greenpeace e outras.

coordenador tudo leva a crer que haverá redução do envio de recursos em função da conjuntura internacional.

Lister (s.d.: 4) analisando as relações entre ONGs e agências de cooperação internacional coloca que a "parceria" Norte-Sul tem merecido críticas em um nível mais profundo, o de ser uma idéia imposta pelos países desenvolvidos estando estreitamente vinculada à necessidade das agências de desenvolvimento e ONGs do Norte em legitimar operações no Sul, demonstrando o "valor agregado" por sua atuação ao processo de desenvolvimento.

Autores mencionados por Lister como Dichter (1989) e Brown (1996) destacaram a importância do capital social para que este tipo de parceria possa ser bem sucedido. Segundo Brown (Lister, s.d.) quanto mais forte for o relacionamento pessoal entre as equipes das agências internacionais e aquelas das ONGs do Sul ou, em outras palavras, quanto mais elevados os níveis de capital social disponíveis para a resolução cooperativa de problemas, mais facilmente são solucionadas as assimetrias de poder e conhecimento.

Bebbington (2002: 102) aponta um outro problema produzido pela dependência das ONGs da rede de cooperação internacional, que é o fato de boa parte dos estudos realizados sobre estas organizações ser "financiada no norte e, em geral, por organismos que têm interesse direto ou indireto na cooperação para o desenvolvimento". Desse modo, segundo o autor em tela, "a visão da financiadora tende a influir na seleção de temas e de metodologias", sendo praticamente desconhecida a maneira de atuar das agências de cooperação. Não são conhecidas a "sua forma de identificar prioridades, suas maneiras de selecionar e trabalhar com organizações sediadas no sul, a estrutura de suas redes pessoais com pessoas na América Latina, sua maneira de traçar seus modelos de desenvolvimento, etc." (Bebbington, op. cit.: 103).

Uma das principais mudanças ocorridas a partir da década de 1990 nesse segmento foi o crescimento da colaboração com o Estado. Na esfera municipal que, desde 1989, é administrada pelo Partido dos Trabalhadores, ocorre em algumas áreas um trânsito de pessoal proveniente de algumas ONGs para cargos técnico-políticos no governo e vice-versa, consoante as alternâncias entre as correntes que constituem o Partido dos Trabalhadores. Essa relação cooperativa origina-se tanto do ativismo político e social das ONGs quanto da trajetória pessoal de muitos militantes do PT, que estiveram ou ainda estão vinculados a organizações não-governamentais. Isso gera

maior confiança nos tomadores de decisões no governo municipal em relação à contratação para a execução de serviços de apoio e capacitação das camadas populares e de segmentos específicos, tendo em vista as afinidades político-ideológicas existentes.

Assim, se, de um lado, o fato de contar para a sua sustentação com recursos externos lhes permite independência e uma postura crítica em relação às políticas sociais dos governos locais, de outro, aumentam os problemas face às modificações que vêm se produzindo na cooperação internacional. No médio e longo prazo tudo indica que a tendência é de ampliação das relações com o Estado e também com as empresas, especialmente no segmento de organizações não-governamentais mais recentes.

5.2.2 Recursos governamentais

Das 27 organizações pesquisadas, oito recebiam recursos do governo federal, cinco do estadual e dezesseis do governo municipal. A forma mais freqüente de aporte de recursos públicos às entidades da sociedade civil tem sido o *convênio*, que é "o instrumento adequado quando as partes têm um objetivo comum, alcançado sem contraprestação financeira, mediante um acordo que pode ser findado a qualquer tempo" (Barbosa e Oliveira, 2002: 135).

Tabela 46: Participação dos recursos governamentais na sustentação da organização

Recursos governamentais	N	(%)
De 1 a 10%	4	21,0
Mais de 10 a 30%	5	26,3
Mais de 30 a 50%	5	26,3
Mais de 50 a 80%	3	15,8
Mais de 80%	2	10,6
Total*	19	100,0

Fonte: Pesquisa da autora

* excluídas 8 organizações que não recebem recursos governamentais.

Como se percebe na tabela acima, cinco organizações mostram elevada dependência de recursos governamentais (mais de 50 %). Conforme salientam Jerez e Revilla (1997) o financiamento através de recursos públicos implica em um certo risco para a autonomia das entidades, visto que os projetos geralmente são avaliados em relação às prioridades definidas pelos órgãos governamentais. Isso permite introduzir na avaliação determinadas dinâmicas discriminatórias, que beneficiam apenas aqueles projetos que não contrariem ou estejam comprometidos com interesses partidários ou

governamentais. Jerez e Revilla (1997) destacam três riscos envolvidos na dependência financeira de órgãos governamentais, constatados no contexto do setor sem fins lucrativos espanhol: i) incerteza acerca da concessão dos financiamentos e de qual a parcela que caberá à entidade; ii) favorece o surgimento de concorrência entre as organizações afins pela repartição de recursos geralmente escassos; iii) estimula uma cultura clientelista entre as entidades.

Tendo em vista esta problemática, procurou-se avaliar a opinião dos respondentes acerca da captação de recursos públicos, cujas respostas são discriminadas nos tópicos a seguir.

1) Insuficiência dos recursos

Segundo as informações prestadas pelas organizações, os recursos dos convênios geralmente cobrem apenas uma parte dos atendimentos prestados, havendo defasagem entre o custo operacional das entidades e os valores repassados para financiamento do programa de atendimento municipal.

2) Burocracia

Todas as entidades indicaram a excessiva burocracia tanto para a liberação de recursos quanto para a prestação de contas. Além disso, destacaram as exigências de grande quantidade de documentos para a solicitação de recursos, o que acaba gerando rigidez em um processo que precisaria ser mais ágil em função da urgência das necessidades sociais das camadas desfavorecidas.

3) Necessidade de articulação política para a obtenção de recursos no Orçamento Participativo

A sistemática do Orçamento Participativo municipal que tem como base a organização e a participação comunitária, obriga as entidades a construir grupos de apoio e lideranças comunitárias para disputar programas e verbas nas microrregiões a que pertencem. Esta forma de obtenção de recursos públicos acaba gerando disputas prolongadas, rompimento de relações entre as entidades concorrentes, opondo as organizações mais antigas e profissionalizadas e as organizações comunitárias. De acordo com uma entrevistada, do seu ponto de vista, as associações comunitárias se respaldam no partido do governo, pois representam mini-comunidades com muitos votos de onde muitas vezes têm saído vereadores para o partido (Partido dos Trabalhadores). O problema do Orçamento Participativo conforme a experiência da

entrevistada, é o fato de transformar a busca de obter recursos para ampliar o atendimento social em uma questão partidária.

4) *Inadequação e descontinuidade da política social*

As entidades apontaram a descontinuidade como um dos principais problemas da política social governamental, principalmente quando há mudanças no governo. Essa crítica abrange todas as três esferas administrativas (federal, estadual e municipal). Do ponto de vista das organizações que mantêm convênios com o governo federal, foi também destacado o atraso nos pagamentos. Já na esfera municipal, as organizações apontaram a falta de ampliação do número de programas sociais e o curto espaço de tempo para a organização de projetos.

Tabela 47: Os convênios com o setor governamental afetam a autonomia da organização?

	<i>N</i>	(%)
Sim	3	15,8
Em parte	4	21,1
Não	12	63,1
Total*	19	100,0

Fonte: Pesquisa da autora

* 8 organizações não recebem recursos públicos.

Como se verifica na tabela 47, embora as dificuldades apontadas pelos respondentes, 63,1% das organizações consideram que o recebimento de recursos públicos não interfere em sua autonomia. As sete entidades que consideraram decorrer algum prejuízo à sua autonomia na relação com o setor estatal, indicaram principalmente as divergências de concepção político-pedagógica e em relação à qualidade do atendimento. A forma de enfrentar o conflito não é homogênea. Algumas buscam captar recursos em outras fontes para superar o problema da instabilidade governamental, outras afirmaram defender sua autonomia com base no seu caráter de entidade de direito privado. A coordenadora de projetos de uma organização não-governamental encontrou como solução;

Apresentar resultados com qualidade superior às pretensões do governo, discutindo novas idéias e procurando ampliar a visão partidária quando tendenciosa. Surpreendendo os profissionais especializados do governo com idéias inovadoras que não conflituam com a base filosófica de cada partido, mas que trazem um "olhar crítico" que soma ao invés de minimizar ou conflitar. É preciso ter um profissional que domine linguagem e visão de esquerda e de direita cujo objetivo maior é fazer com que o projeto aconteça independentemente de que corrente política o financie (entrevista concedida à autora).

Ou seja, dado o aprofundamento da interdependência entre os atores públicos e privados os conflitos, quando acontecem, parecem estar sendo solucionados pela negociação.

Tabela 48: A organização deixou de procurar obter recursos de órgãos governamentais para projetos/ações que pretendia desenvolver?

	<i>N</i>	(%)
Sim	7	25,9
Não	19	70,3
Não respondeu	1	3,7
Total	27	100,0

Fonte: Pesquisa da autora

As sete organizações que afirmaram ter desistido de obter recursos públicos para seus projetos/ações alegaram como motivos da desistência a excessiva burocracia, a sua dificuldade em elaborar projetos de acordo com as exigências dos órgãos governamentais, a falta de perspectiva de vê-los aprovados, e a necessidade de articulação política na região em que se localiza a entidade.

Para que uma instituição como a nossa amplie seus projetos ela necessita de profissionais que queiram investir em construir uma proposta, apresentar e disputar ou negociar com a região e depois com o governo e esperar o resultado. Não conseguimos encontrar profissionais de nível superior e experiência mínima que se disponham a trabalhar estas etapas sem remuneração. Nossa instituição não disputa nem desenvolve vários projetos em que temos quase garantia de recursos por falta deste tipo de profissionais (resposta à questão aberta do questionário).

As dificuldades apontadas pelas organizações já haviam sido detectadas em uma pesquisa realizada pelo governo federal em 1997. Conforme Barbosa e Lins (2002: 127), os principais problemas identificados pelas entidades sem fins lucrativos brasileiras em relação à realização de convênios ou contratos com os órgãos governamentais foram:

- o excesso de exigências burocráticas para a participação em licitações e a celebração de contratos com o poder público;
- a inexistência de normas que garantam a competição entre as entidades para a celebração de convênios com o poder público e a demanda por transparência na escolha das entidades que recebem recursos governamentais;
- a ausência de responsabilização dos dirigentes de entidades por desvio na aplicação de fundos públicos, bem como a prevalência de aspectos meramente formais na avaliação da prestação de contas;

- a insuficiência dos recursos repassados, que não cobrem todos os custos administrativos e de pessoal.

Embora o termo *parceria* seja utilizado genericamente em referência à relação Estado *versus* entidades do terceiro setor, do ponto de vista legal, há três formas de regular esta relação: *contrato*, *convênio* e *parceria*. O *contrato* indica um acordo entre duas partes para a transferência de bens ou prestação de serviços, que tem como contrapartida uma obrigação. Conforme Szazi (2000: 108):

O contrato pressupõe, de um lado, o interesse do poder público na aquisição do bem ou serviço e, de outro, o recebimento de uma importância em dinheiro. Essa forma jurídica requer a submissão às regras das licitações [Lei 8.666/93], nas modalidades de concorrência pública, de tomada de preços ou de convite.

Segundo exige a Lei 8.666/93 (Lei das Licitações), os órgãos governamentais são obrigados a tornar públicas as contratações que pretendem realizar e os critérios de seleção das propostas. Geralmente, o critério básico é o menor preço apresentado, desde que atendidos os requisitos constantes do edital de licitação. A participação em licitações impõe um considerável custo aos candidatos, devido à obrigação de apresentar uma série de comprovações autenticadas em cartório. Isso geralmente inviabiliza a participação das entidades do terceiro setor que, em sua maior parte, não dispõem de pessoal especializado que dê conta da documentação necessária e consiga formular propostas adequadas ao que é solicitado nos editais (Barbosa e Oliveira, 2002).

A outra forma em que o poder público pode contratar a prestação de serviços das organizações sem fins lucrativos, e a mais difundida pela sua maior simplicidade, é o *convênio*. Se no contrato há a pressuposição de que as partes têm interesses opostos, no convênio considera-se que há um interesse recíproco entre o poder público que convenia uma prestação de serviços e a entidade sem fins lucrativos que a fornecerá. Como destaca Szazi (2000: 105), o regime de mútua cooperação e o interesse recíproco são os pontos centrais do conceito de convênio. Todavia, como chama a atenção o mencionado autor citando o Decreto 93.872, de 23.12.1986, o qual trata diferenciadamente os convênios e subvenções do setor público nos artigos 48, 58 e 59:

Da simples comparação entre os artigos de lei, podemos observar o distinto tratamento dado aos convênios e às subvenções. Enquanto estas se destinam a cobrir despesas de custeio de entidades (salários, aluguel, telefone, etc.), aqueles se reservam a cobrir serviços executados em regime de mútua cooperação, o que pressupõe a capacidade econômica das partes

contratantes de arcar com suas despesas correntes, reservando-se os recursos do convênio para a execução do projeto conveniado. Esse entendimento foi esposado também pela INSTN 1/97 [Instrução Normativa I da Secretaria do Tesouro Nacional], já referida. Portanto, acreditamos que é vedado ao gestor do fundo público autorizar a destinação de recursos de convênio para cobrir despesas de custeio de entidade conveniada, por força do Decreto 93.872/86 (Szazi, 2000: 107-108).

Cabe destacar que os valores recebidos por entidades privadas em função de convênio com os órgãos governamentais somente podem ser utilizados para os fins determinados no instrumento legal, pois não perdem seu caráter de recursos públicos. Isto também obriga a entidade à prestação de contas não só ao órgão governamental com o qual estabeleceu o convênio, mas também ao Tribunal de Contas (Barbosa e Oliveira, 2002: 136).

Mais recentemente a partir da promulgação da Lei nº 9.790/99, regulamentada pelo Decreto nº 3.100/99, surgiu o *Termo de Parceria*, uma nova modalidade que pretende trazer mais transparência ao processo de seleção das entidades que receberão recursos públicos. As organizações do terceiro setor que se qualificarem como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP)⁸¹ poderão firmar termo de parceria com o Estado para a execução de atividades de interesse público. O estabelecimento do termo de parceria precisa ser antecedido por consulta prévia aos conselhos de políticas públicas (Szazi, 2000; Barbosa e Oliveira, 2002). No entanto, este é um instrumento contratual de captação de recursos públicos relativamente recente e ainda pouco difundido, que vem despertando controvérsias entre as organizações não-governamentais representadas pela ABONG e o governo federal, conforme já foi mencionado no capítulo 4.

⁸¹ Somente podem se qualificar como OSCIP as entidades que sejam executoras diretas, repassem recursos ou prestem assessoramento técnico às organizações não-lucrativas nas atividades de promoção da assistência social; promoção da cultura, defesa e conservação do patrimônio histórico e artístico; promoção gratuita da educação, observando-se a forma complementar das organizações de que trata a Lei 9.790/99; promoção gratuita da saúde, observando-se a forma complementar das organizações de que trata a Lei 9.790/99; promoção da segurança alimentar e nutricional; defesa, preservação e conservação do meio ambiente e promoção do desenvolvimento sustentável; promoção do voluntariado; promoção do desenvolvimento econômico e social e combate à pobreza; experimentação, não-lucrativa, de novos modelos socioprodutivos e de sistemas alternativos de produção, comércio, emprego e crédito; promoção de direitos estabelecidos, construção de novos direitos e assessoria jurídica gratuita de interesse suplementar; promoção da ética, da paz, da cidadania, dos direitos humanos, da democracia e de outros valores universais; estudos e pesquisas, desenvolvimento de tecnologias alternativas, promoção e divulgação de informações e conhecimentos técnicos e científicos relacionados às atividades antes mencionadas (Szazi, 2000; Barbosa e Oliveira, 2002).

De modo geral as entidades que participaram da pesquisa têm uma avaliação, tendendo à qualificação de regular, acerca das linhas de financiamento governamentais para projetos sociais, o que pode ser verificado na tabela 49.

Tabela 49: Como a sua organização avalia as linhas de financiamento governamental para projetos/ações sociais?

<i>Linhas de financiamento governamental</i>	<i>N</i>	<i>(%)</i>
Ótimo	1	3,7
Bom	5	18,5
Regular	14	51,9
Ruim	3	11,1
Péssimo	1	3,7
Não respondeu	3	11,1
Total	27	100,0

Fonte: Pesquisa da autora

Como se constata na tabela 9, apenas uma organização considerou ótimo o sistema de financiamento atual, que é principalmente o convênio, mas dezenove (70,4%) classificaram-no como bom e regular, tendendo em média a esta última qualificação. Somente quatro (14,8%) organizações consideraram negativamente as linhas de financiamento governamental, com uma delas considerando-as péssimas. Trata-se neste caso de uma entidade filantrópica assistencial que atende unicamente idosos, segmento em relação ao qual o Estado e até a sociedade tradicionalmente demonstram pouco interesse e preocupação, o que se reflete na disponibilização de recursos para as organizações sem fins lucrativos que os atendem. As razões apresentadas pelos respondentes acerca de sua avaliação, de acordo com a classificação que atribuíram às linhas de financiamento governamental, foram:

Bom

- Porque estes recursos permitem a manutenção dos programas, pagando pessoal, material pedagógico, alimentação e são regulares.
- Os financiamentos governamentais parecem ser restritos a determinados tipos de ações/projetos e não há suficiente divulgação sobre os fundos disponíveis. O acesso a eles depende de informação privilegiada e de adaptação aos cronogramas do Estado.
- Porque sempre os recursos que chegam nos auxiliam, por menor que sejam os valores, porém poderiam ser maiores.

Regular

- Historicamente, os governos não têm priorizado o social. Quando o têm, tem sido de forma clientelista, assistencialista, fragmentada, sem planejamento, desperdiçando assim os recursos públicos.
- Pela burocracia e falta de conhecimento dos meios para conseguir tais financiamentos.
- Pela sua exigüidade.
- Descontinuidade nas ações governamentais, principalmente quando há mudança no governo; burocracia da máquina estatal e defasagem entre o custo operacional da entidade e os valores dos recursos governamentais repassados para financiamento do programa de atendimento.
- Verbas insuficientes diante da grande demanda.
- São poucas [as verbas] e as instituições maiores sempre ganham maior apoio.
- O maior problema é a excessiva burocracia e, algumas vezes, atraso de cronograma de repasses.
- Há muita burocracia e o repasse não cobre as necessidades da instituição.
- Porque os valores *per capita* não correspondem à realidade.
- Porque são bastante confusas e burocratizadas.

Ruim

- Depois de 2 anos no aguardo, nosso projeto "Creche Beneficente" recebe da Prefeitura recursos que cobrem apenas a folha de pagamento e encargos, restando para a instituição a captação de 60% do custo do projeto. Em contrapartida, a própria Prefeitura se paga muito bem nos programas idênticos que desenvolve por conta própria. Alguns programas são tão deficitários que deixamos de assumir por total incapacidade financeira de gerenciamento. Hoje [2003] uma instituição de médio porte como a nossa sobrevive do acúmulo de programas para poder montar uma receita mínima ou necessita de um grande suporte de captação de recursos.
- Não se baseiam em pesquisas e na realidade social. São pontuais e de cunho político eleitoral.
- Porque exige muita burocracia, e as entidades que fazem realmente um trabalho sério e social muitas vezes ficam de fora pelo despreparo.

Péssimo

- A legislação brasileira não contempla o idoso.

Na avaliação feita pelas organizações destacam-se principalmente a insuficiência dos recursos repassados às organizações para dar conta da ampliação da demanda, a burocratização, a fragmentação e descontinuidade da política social. Alguns dirigentes de organizações, que contam com maior infra-estrutura e recursos humanos com maior nível de qualificação, também apontaram divergências de concepção sobre o atendimento às camadas empobrecidas. Segundo um entrevistado, os recursos que o

governo municipal pode destinar aos convênios são suficientes apenas para um atendimento básico, ou em suas palavras: "atendimento pobre para pobre". Há também uma preocupação excessivamente quantitativista dos órgãos governamentais em detrimento da qualidade do atendimento, o que conforme o entrevistado não é uma proposta de transformação social, mas apenas de contenção da pobreza ou manutenção em termos apenas de sobrevivência.

Muitas vezes a instituição extrapola o básico e leva outras entidades também a quererem ter um assistente social, de oferecer atendimento psicológico às famílias, de ter um pedagogo. Isso é recurso, tem que colocar um profissional especializado e não a educadora popular. Nada contra a sua atuação, nós também temos um texto popular, mas precisa ter uma certa especialização para vencer algumas etapas, para fornecer um atendimento qualificado (entrevista concedida à autora).

Ainda de acordo com as entrevistas realizadas, algumas organizações sentem-se pressionadas pelo governo municipal no sentido de ampliar o atendimento em assistência social, ainda que a instituição não possua infra-estrutura que permita a expansão do número de beneficiários. Desse modo, visto que a pobreza vem aumentando em Porto Alegre⁸², conforme mostram os dados do Censo Demográfico 2000, bem como o desemprego permanece em patamares elevados, aumentam as exigências das comunidades em relação ao governo local que, por seu lado, não conseguindo dar conta do crescimento da demanda por serviços de assistência social também pressiona as organizações sociais para que ampliem a sua participação no atendimento à população carente.

5.2.3 Recursos próprios

Das 27 organizações, 22 geram recursos próprios conforme a tabela 50.

⁸² Segundo o *Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil* (PNUD/IPEA, 2003), a pobreza absoluta, medida pelo número de pessoas com renda domiciliar *per capita* de R\$ 75,50 ou meio salário mínimo em 2000, que atingia 11% das pessoas em 1991, aumentou 2,81%, passando a 11,3% em 2000, ao passo que a indigência⁸² que atingia 3,23% das pessoas em 1991, passou a 4,28% em 2000. O percentual de crianças em famílias em condição de pobreza passou de 18,46% em 1991 para 22,31%, enquanto as crianças em famílias em condição de indigência (renda domiciliar média *per capita* de um quarto de salário mínimo de 2000) passaram de 5,91% em 1991 para 8,69% em 2000. A intensidade da pobreza em Porto Alegre (*gap* entre a renda média dos pobres e a linha de pobreza) aumentou de 39,24 em 1991 para 59,13 em 2000, ao passo que a indigência transitou de uma intensidade de 37,42 em 1991 para 42,99 em 2000. Em termos absolutos, corresponde a um contingente de 153.747 pessoas.

Tabela 50: Participação de recursos próprios na sustentação da organização

<i>Recursos Próprios</i>	<i>N</i>	<i>(%)</i>
De 1 a 10%	9	41,0
Mais de 10 a 30%	8	36,4
Mais de 30 a 50%	1	4,5
Mais de 50 a 80%	1	4,5
Mais de 80%	3	13,6
Total	22*	100,0

Fonte: Pesquisa da autora

* 5 organizações não geram recursos próprios

As doações são a principal origem de recursos próprios para 16 entidades, seguindo-se a contribuição de associados e a promoção de eventos para metade das 22 organizações. Naquelas três entidades em que os recursos próprios representam mais de 80%, as fontes são a contribuição de associados, venda de produtos e as doações. A filantropia privada que abrange as doações de indivíduos, empresas e fundações geralmente representa a menor parcela dos recursos aportados ao terceiro setor. Conforme foi mostrado para fins comparativos no início deste capítulo, a filantropia representa em média 10% dos recursos das organizações sem fins lucrativos em 22 países pesquisados no *Projeto comparativo sobre o setor sem fins lucrativos* do Centro de Estudos da Sociedade Civil da Universidade de Johns Hopkins (1995).

Tabela 51: Origem dos recursos próprios*

<i>Origem dos recursos próprios</i>	<i>N</i>	<i>(%)</i>
Campanhas para angariar fundos	9	40,9
Contribuição de associados	11	50,0
Doações	16	72,7
Prestação de serviços	5	22,7
Promoção de eventos	11	50,0
Receitas patrimoniais	3	13,6
Venda de produtos	9	40,9
Outra**	1	4,5

Fonte: Pesquisa da autora

Número de respondentes: 22

* Admitia mais de uma resposta

** Utilização da Lei Federal de Incentivo em parceria com o FUNCRIANÇA

Landim e Scalon (2000: 25), em pesquisa realizada no Brasil para o Instituto de Estudos da Religião (ISER) em 1998, indicam que 50% das pessoas maiores de 18 anos fazem doações em dinheiro ou em bens para instituições. Dessas, 21% doam dinheiro e 29%, somente bens. Embora o valor médio da doação seja pequeno, R\$ 158,00 por ano,

o montante gerado é significativo, representando em torno de R\$ 1.703.000.000,00⁸³. Entretanto, em relação ao conjunto de organizações sem fins lucrativos, "as doações de indivíduos são responsáveis por 14% do financiamento total do 'setor' (as empresas doam 3,2%, o governo participa com 14,5% e 68% dos recursos vêm de receitas próprias dessas entidades)" (Landim e Scalon, 2000: 28).

No entanto, em contraste com os resultados encontrados por Landim e Scalon, os recursos próprios têm pequena participação na sustentação das organizações pesquisadas em Porto Alegre. Conforme indicado por 17 entidades (77,3%), esses recursos representam até 30% na sua sustentação, com exceção de três entidades em que significam mais de 80%.

As instituições que atraem o maior volume de doações em dinheiro são as instituições religiosas⁸⁴ e as entidades assistenciais⁸⁵, as quais absorvem 50,6% e 46,6%, do volume de dinheiro doado para instituições, respectivamente. As áreas de *saúde*, *educação*, *defesa de direitos* e *desenvolvimento comunitário*⁸⁶ em conjunto representam apenas 2,8% do montante de dinheiro doado às entidades do terceiro setor. No que tange à frequência das doações por áreas, a primeira posição é ocupada pela assistência social com 50,8% do número de doações, seguindo-se as instituições religiosas com 36%. Conforme apontam Landim e Scalon (2000: 33) as instituições religiosas contam com uma proporção menor de doadores em relação à assistência social, mas as doações são mais elevadas, sendo em média de R\$ 197,00. A doação média para a assistência social é de R\$ 76,60, enquanto educação e saúde recebem R\$ 45,00 e R\$ 38,00, respectivamente. Para as áreas de defesa de direitos e ação comunitária as doações médias são tão pequenas que tiveram pouca representatividade estatística. A

⁸³ O valor em dólares é aproximadamente o mesmo, porque em 1998 quando foi realizada a pesquisa havia paridade nominal entre o real e o dólar (Landim e Scalon, 2000).

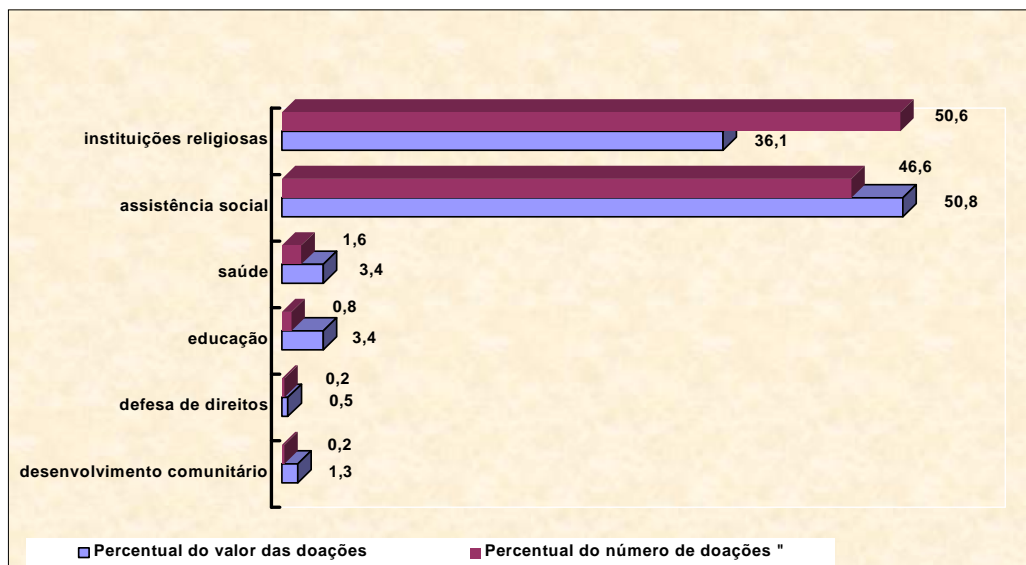
⁸⁴ O termo *instituições religiosas* utilizado por Landim e Scalon (2000: 32) na referida pesquisa, refere-se a igrejas ou outros locais de culto como espaços nos quais foi feita a doação em função de atividades com caráter social, educacional, recreativa, entre outras, realizadas através desse local de culto.

⁸⁵ O termo *assistência social* utilizado por Landim e Scalon diz respeito às entidades filantrópicas que são operadoras diretas de práticas assistenciais diversas como creches, abrigos, entre outras. "Podem ser de origem religiosa, mas não são espaços de culto e constituem-se formalmente de modo independente" (op. cit.: idem).

⁸⁶ Em sua pesquisa Landim e Scalon classificaram como organizações de "defesa de direitos" aquelas que têm como missão institucional a promoção da cidadania, de direitos humanos e civis, ou a defesa de direitos de grupos específicos como mulheres, negros, indígenas, portadores de deficiências, entre outros. Em "desenvolvimento comunitário" as referidas autoras arrolaram as entidades voltadas "a práticas do chamado desenvolvimento local, ou associações de moradores, ou comunitárias, ou qualquer tipo de associativismo localizado espacialmente. Essas duas últimas classificações são recobertas em grande parte pelo que se vem chamando de ONGs, Organizações Não-Governamentais" (Landim e Scalon, 2000: 50, nota de rodapé nº 9).

distribuição percentual das doações em dinheiro por área em que atuam as organizações sem fins lucrativos pode ser observada no gráfico 7, a seguir.

Gráfico 7 Percentual do valor doado e do número de doações por área



Fonte: Landim e Scalon, 2000: 33

De acordo com Landim e Scalon (2000: 34)

No geral, pode-se concluir então que as pessoas (ainda?) preferem fazer doações para áreas e instituições privadas de perfil tradicional, onde são mais fortes os ideários assistenciais (simplificadamente, por distinção aos cívicos) e onde o padrão de mediação das instituições religiosas continua a predominar.

Landim e Scalon no Brasil, assim como autores norte-americanos (Anheir e Kendall, 2000) referindo-se à situação do setor sem fins lucrativos dos Estados Unidos, mostram que há um padrão de grande proporção de doações a organizações com vinculação e/ou de origem religiosa. A hipótese aventada por Anheir e Kendall é de que a *confiança* é um fator fundamental nesta preferência em realizar doações monetárias a igrejas e centros religiosos, visto que estas instituições apresentam grande capilaridade e são de longa tradição e respeitabilidade entre as comunidades. Nas palavras de uma entrevistada desta pesquisa, pertencente a uma organização atuante no Fórum de Entidades de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente e no Conselho Municipal de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente:

(...) a gente vê através das doações que, em geral, onde a comunidade se sensibiliza mais em campanhas em shoppings e outros é com as entidades que atuam com PPDs [pessoas portadoras de deficiências]. Estas são as instituições que com menor divulgação conseguem mais recursos, assim como aquelas vinculadas a uma forma tradicional de fazer caridade, mas que passam seriedade, organização (entrevista concedida à autora).

5.2.4 Recursos provenientes do meio empresarial

Desde meados da década de 1990 assiste-se no país a um paulatino envolvimento de segmentos empresariais com ações sociais, seja indiretamente através de doações a entidades assistenciais seja através de uma intervenção direta com o desenvolvimento de projetos sociais próprios. A forma indireta, a doação de dinheiro ou alimentos a organizações do terceiro setor, é a mais freqüente.

O financiamento através da iniciativa privada, que é realizado de forma individualizada entre as organizações e as empresas, conforme Jerez e Revilla (1997), incorre no mesmo tipo de problema apontado em relação ao Estado. Além disso, algumas vezes a doação é instrumental a um cálculo econômico em que as empresas buscam obter não tanto os incentivos fiscais providos pelo governo a este tipo de iniciativas, que são poucos, mas representam uma estratégia de marketing visando criar uma imagem positiva entre os consumidores dos produtos e/ou serviços das firmas doadoras. Nestes casos específicos, pode-se colocar em questão o caráter "não-lucrativo" da doação, o que não significa dizer que geralmente as empresas e os empresários tenham este objetivo em mente quando se envolvem em projetos sociais ou fazem doações às entidades sem fins lucrativos.

Das 27 organizações sociais estudadas neste trabalho, 11 afirmaram receber recursos de empresas e/ou de fundações empresariais.

Tabela 52: Participação dos recursos provenientes de empresas na sustentação financeira da organização

Participação dos recursos provenientes de empresas	N	(%)
De 1 a 10%	5	45,5
Mais de 80%	1	9,0
Não respondeu	5	45,5
Total	11	100,0

Fonte: Pesquisa da autora

Um pouco menos de metade das organizações sociais que responderam o questionário da pesquisa recebiam recursos provenientes de empresas os quais, para quatro delas, representavam a fonte mais significativa de recursos. Uma entidade apenas contava com incentivos fiscais⁸⁷ como a sua principal fonte de recursos.

Conforme apontou uma pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) realizada em 2000 com empresas do sul do país, no Rio Grande do Sul apenas 39% das empresas desenvolviam ações sociais voltadas à comunidade em geral (IPEA, 2001). Resultado semelhante foi encontrado em pesquisa realizada com indústrias gaúchas levada a cabo pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul em 1999, sendo a forma de envolvimento social mais freqüente a doação a entidades filantrópicas ou assistenciais (FIERGS, 1999). Este comportamento das empresas do Rio Grande do Sul, de acordo com o IPEA:

(...) reflete, mais uma vez, o comportamento exatamente das microempresas cuja participação em ações sociais foi menor que nos demais estados pesquisados. Fatores de ordem política, cultural e religiosa, bem como as condições de vida das comunidades e o acesso aos serviços públicos governamentais, podem estar influenciando o atendimento social, na região, por parte do setor privado (IPEA, 2000: 15).

As entidades que recebiam recursos de empresas ou fundações empresariais apontaram as principais dificuldades encontradas na relação organizações sociais/empresas.

- Recebemos recursos do Fundo Pró-Criança que funciona através do Imposto de Renda e FUNCRIANÇA. A dificuldade é competir com outras instituições porque a grande maioria das empresas não se utiliza deste incentivo já que é imposto de renda antecipado. O grupo Gerdau tem profissionais treinados para avaliação de projetos e acompanha cada fase da execução através de prestação de contas e filmagens "in loco". Isto é ótimo porque as instituições que buscam recursos utilizando a fachada de pobreza como justificativa e não aplicam estes recursos acabam caindo fora. Tem muitas instituições grandes na cidade que captam recursos de várias fontes, porque para o empresário que não está dentro da nossa área fica difícil cruzar as informações para saber quem realmente precisa.
- A confecção do marketing e propaganda com materiais: folders, projetos, informativos.

⁸⁷ O artigo 260 do Estatuto da Criança e do Adolescente prevê que as empresas podem abater do imposto de renda as doações realizadas para os fundos de direitos da criança e do adolescente, tendo como base o lucro presumido. Estes fundos existentes em nível nacional, estadual e municipal, são administrados pelos conselhos municipais pertencentes a estas esferas administrativas, os quais são obrigados a prestar contas mensalmente à Receita Federal. As empresas que doam recursos aos fundos de direitos da criança e do adolescente podem abater até 1% do imposto de renda mensal devido, conforme o artigo 1º do Decreto nº 794 de 05.04.1993 (Barbosa e Oliveira, 2002).

- Os recursos são pontuais e há uma alta demanda de entidades "disputando" os mesmos doadores.
- A dificuldade não é captar pois trazem os mantimentos à entidade; às vezes não confere com a necessidade.
- Demora do repasse que vem através do Fundo [FUNCRIANÇA].
- Houve dificuldades antes de ter três anos e ser bastante conhecida pelos empresários [entidade em que mais de 80% dos recursos provêm de empresas].

Das informações prestadas por dirigentes de organizações sociais destacam-se alguns pontos importantes. Em primeiro lugar, sobressai a desconfiança dos empresários em relação à lisura das entidades, que tem como substrato o comportamento de algumas instituições na utilização dos recursos recebidos, conforme o exemplo mencionado por uma entrevistada. Todavia, existe também uma tendência à aplicação de critérios empresariais de *retorno sobre o investimento*, como aponta Stephen Kanitz nos *11 Mandamentos da Responsabilidade Social*⁸⁸, que muitas vezes contrastam com uma área que é regida por critérios humanitários e não pela racionalidade instrumental.

Um outro problema para as organizações sociais, principalmente as pequenas, consiste no marketing social. A onda de responsabilidade social das empresas e a divulgação na mídia que a acompanha como indica Kanitz (s.d.: 3-4):

Depois desta onda de responsabilidade social das empresas com anúncios que as empresas estão publicando, o "Share of Mind" do Terceiro Setor tem caído de 100% para 15%. Cinco anos atrás, o recall espontâneo de instituições responsáveis na mente do público em geral, eram a AACD, as APAES e a Abring. Hoje, os nomes mais citados são de empresas. Bom para as empresas e seus produtos, péssimo para a AACD e seus deficientes.

Ou seja, a responsabilidade social empresarial acaba concorrendo com as próprias entidades do terceiro setor, que geralmente têm poucos recursos e pessoal especializado para promover seus projetos e os serviços que prestam à comunidade.

A partir de meados dos anos de 1990, com o surgimento da responsabilidade social empresarial e os convênios com órgãos governamentais houve um acirramento da competição entre as organizações sociais por estes recursos, aspecto este apontado em entrevista realizada com dirigente de entidade que participou da pesquisa.

⁸⁸ Disponível em http://www.filantropia.org/artigos/kanitz_responsabilidade_social/htm, acessado em 2003.

Eu trabalho com quase todo mundo ali. Porque a gente se reúne na CRAS [Conselho Regional de Assistência Social], tem uma guerra entre muitas [entidades] por causa da disputa dos convênios. Isso é o que mata as instituições, a briga pelo patrocinador vamos dizer. Porque o governo é um patrocinador financeiro, a empresa é outro. Ou entro eu, ou entras tu, ou entra o outro. Então essa disputa financeira mina, mina ao ponto de as instituições não se falarem, essa com aquela. De repente um lá ganha 200 quilos de farinha, estraga aquela farinha dele, mas ele não passa para o outro (entrevista concedida à autora).

Ou seja, a agudização da concorrência por recursos escassos tanto os aportados pelas empresas quanto pelo poder público, tem minado ou dificultado a implantação de um princípio de colaboração e solidariedade entre as organizações sociais. Na opinião de outra entrevistada, presidente de uma organização voltada para a área da saúde, as entidades atuam de forma isolada, não havendo cooperação entre elas. Deve-se ademais destacar, como foi apontado por alguns entrevistados, que as organizações de "base" ou comunitárias como as associações de moradores, têm avançado a sua participação no setor estimuladas pelos convênios realizados com o governo municipal. Segundo uma entrevistada, quanto mais se penetra na cidade "profunda" que são as vilas de alta miserabilidade da cidade, maior a probabilidade de que surjam problemas com a destinação dos recursos.

(...) tem muito líder comunitário que, é uma diferença vamos dizer assim, é uma diferença de mundo se tu pegares uma instituição destas profissionalizadas, e pegar uma instituição comunitária. Que eram ex-salários mínimos, ou um ex-desempregado. Que para eles dois mil, quatro mil[reais] hoje, vamos fazer isso pela média, isso é uma fábula. Então ele nem faz muita força, tem uns que não fazem força, que deixam a instituição feia e caquética mesmo para dar a impressão de pobreza. Quando a gente fala de instituição comunitária, mexe com uma porção de coisas, mexe com o bolso, mexe com a estima, mexe com o status. Mais difícil para uma comunidade é a eleição para o presidente. O dia que uma comunidade consegue eleger um presidente que seja honesto, que trabalhe para a comunidade, aquela comunidade vai. O grande problema são aqueles que usam a comunidade.

De outro lado, algumas vezes há inadequação entre as doações das empresas e as necessidades das entidades. De acordo com Kanitz (s.d.: 1):

Contrariando os preceitos da administração que exige pesquisar primeiro o mercado antes de sair criando novos [produtos], na área social estes princípios são jogados fora. A maioria dos projetos começa nos departamentos de marketing das empresas sem consultar as entidades que são do ramo.

Na obtenção de recursos empresariais assumem um peso significativo os vínculos de conhecimento das organizações com o empresariado, implícita na expressão *ser bastante conhecida pelos empresários* utilizada por uma entrevistada. Em outras palavras, na disputa por recursos escassos destinados à área social em relação à demanda, são escolhidas para receber doações monetárias das empresas apenas aquelas entidades que conseguem tornar-se conhecidas e são consideradas *confiáveis*, no sentido de que os doadores têm certeza de que os recursos recebidos não serão desviados a outros fins. Por isso, as entidades filantrópicas fundadas por esposas de grandes empresários não encontram dificuldades em obter doações em suas campanhas beneficentes, visto que possuem elevado capital social na forma de uma rede consolidada de relações de conhecimento e inter-reconhecimento. O mesmo acontece com as entidades tradicionais que possuem sólida reputação na área.

Tabela 53: Receber recursos provenientes de empresas afeta a autonomia da organização?

	<i>N</i>	(%)
Sim	1	9,0
Em parte	2	18,0
Não	3	27,3
Não respondeu	5	45,4
Total	11	100,0

Fonte: Pesquisa da autora

Das 11 organizações sociais que se beneficiam com aporte de recursos por parte de empresas, três delas consideram haver algum tipo de interferência na sua autonomia institucional. No encontro entre duas lógicas até certo ponto opostas, a empresarial, que se orienta pela preocupação com o retorno do investimento⁸⁹ e de resultados demonstráveis no curto prazo, e a das organizações sociais, em que supostamente predominam os valores humanitários e de solidariedade, como é solucionada a possibilidade de conflito?

- A questão não é vista como "conflito" e sim como uma real e óbvia diferença de linguagens, diferença de realidades, de dimensão de valores financeiros. São dois universos totalmente diferentes, o que não quer dizer que sejam conflitantes. Entendemos com muita facilidade os empresários que doam grandes recursos e querem entender onde estes recursos são aplicados. A parceria com um grupo forte nos impulsiona a melhor organização, melhor eficácia, maior planejamento organizacional – coisas básicas, que muitas vezes perdemos de vista envolvidos em projetos. Talvez a grande dificuldade seja o "distanciamento" com a pobreza e seus

⁸⁹ Não se está falando aqui em termos estritamente econômicos, mas não se deve perder de vista que o capital social também pode ter efeitos econômicos ainda que não imediatos.

efeitos, e aí sim, encontramos dificuldade em "não expor" os dramas comunitários e ao mesmo tempo explicá-los para poder captar recursos. Criar uma aproximação entre a realidade de quem doa e a de quem recebe é dramático.

- Afeta pois os projetos são feitos com alcance menor do que se gostaria, então temos que andar com passos mais lentos, procuramos profissionais voluntários, procuramos estabelecer relações de confiança com pessoas e empresários.
- Procurando conscientizar os doadores sobre as prioridades da entidade para prosseguir com sua missão. Em caso da doação ferir princípios éticos ou princípios estatutários da entidade, a entidade abre mão de receber a doação.

Comparando as opiniões dos dirigentes das organizações no que diz respeito às suas relações com os órgãos governamentais e as empresas, sobressai uma nítida diferença. O Estado, em qualquer uma de suas esferas, mas no caso desta pesquisa é principalmente o âmbito municipal com o qual as entidades estudadas mantêm convênio, é visto como o agente responsável pelo atendimento das carências sociais da população. Ao não conseguir fazê-lo em maior extensão, repassando às organizações da sociedade civil a execução de uma parte significativa da assistência social e da educação infantil, no caso de Porto Alegre⁹⁰, estas consideram que deveria aumentar a alocação de recursos financeiros ao setor. Conforme uma entrevistada, as entidades já dão sua contribuição voluntária ao organizar a diretoria do conselho gestor das políticas de defesa dos direitos da criança e do adolescente, participando das reuniões e no Orçamento Participativo. Desse modo, elas querem que o governo municipal as financie integralmente. Todavia, essa ampliação da dependência financeira a uma única fonte pode levar também a uma relação burocrática e clientelista das organizações sociais com o Estado, comprometendo a sua autonomia institucional e a sua capacidade de exercer controle social sobre as ações do governo.

No que se refere ao modo como a responsabilidade social das empresas é percebida pelas organizações, nota-se uma certa ambivalência. Ao mesmo tempo que as doações monetárias ou de alimentos provenientes do mundo corporativo representam um aporte de recursos importante para as entidades, muitas vezes a lógica e os critérios empresariais orientados pela racionalidade instrumental e de mais curto prazo pode entrar em conflito com as distintas orientações que regem o mundo das organizações sociais. Como indicou a coordenadora de projetos de uma entidade, *são dois universos totalmente diferentes* que se defrontam. De um lado, os empresários querem obter resultados a curto e médio prazos, que lhes permitam acrescentar o chamado "valor

⁹⁰ Vide capítulo 3.

social" à marca de sua empresa, de seus produtos, ou até pelo *habitus* do meio. Não se pode esquecer que o conceito de responsabilidade social "está muito mais próximo das estratégias de sustentabilidade de longo prazo das empresas" (BNDES, 2000: 6), consistindo também em uma decisão corporativa que pode ser revertida a qualquer momento⁹¹. De outro, o desenvolvimento de mecanismos auto-reguladores que propiciem maior transparência das ações sociais privadas no uso dos recursos e nos resultados obtidos como, por exemplo, o balanço social, ainda são incipientes no setor. Conseqüentemente, ainda não existe confiança suficiente por parte das empresas em relação ao modo como as entidades aplicam os recursos recebidos, nem sobre os resultados de suas atividades, o que tem implicado no *acompanhamento em todas as etapas de execução* dos projetos sociais que apóiam e nas *filmagens "in loco"* mencionados pelas organizações sociais, ou na preferência em apoiar financeiramente apenas entidades conhecidas que geralmente são as de maior porte ou as mais antigas e de sólida reputação. Conforme uma presidente de entidade, os financiamentos das empresas são restritos a um pequeno número de organizações que têm boa inserção na mídia ou na coluna social dos jornais. As pequenas organizações que mais precisam deste aporte de recursos não os conseguem, criando-se um círculo vicioso.

Um dos conselhos gestores de maior presença nos debates e deliberações de políticas públicas em Porto Alegre, o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente-CMDCA, através das Resoluções 28 e 100, tem permitido que as empresas possam escolher entre as instituições credenciadas, aquelas às quais querem destinar os recursos que doam ao FUNCRIANÇA. No entanto, esta decisão do Conselho é matéria controvertida entre as entidades, conforme se percebe nas considerações de dois entrevistados que são lideranças atuantes no CMDCA.

Então existe já hoje uma situação onde os empresários destinam recursos para o próprio CMDCA, esta instituição pode, aquela não pode, por critério estabelecido, por linhas estabelecidas e recursos onde o público, os empresários trazem recursos para poder garantir [o atendimento às crianças e adolescentes]. É bom falar que este recurso passa a impressão que é do empresário, mas são recursos públicos porque isto é dedutível do imposto de renda. Então não é dinheiro, ele [o empresário] pode se sentir proprietário, mas no momento que ele passa o depósito ao Fundo, deixa de ser dele (entrevista concedida à autora por representante de entidade no Fórum Municipal de

⁹¹ Stephen Kanitz em *Os 11 Mandamentos da Responsabilidade Social* (s.d.: 4) aponta que: "A maioria das empresas ao primeiro sinal de recessão corta 30% da propaganda, 50% do treinamento e 90% dos projetos sociais".

Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente e no Conselho Municipal de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente).

E mais recentemente então essa questão do apoio formal via a resolução do CMDCA [resolução que permite as empresas indicarem quais as entidades que receberão os recursos do IR por elas doados ao FUNCRIANÇA], que eu pessoalmente vejo, embora seja utilizado por necessidade de sobrevivência [do Fórum Municipal de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente], para poder ter pago o aluguel, para poder usar este espaço [o local onde funciona o Fórum Municipal de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente], a gente precisou fazer essa proposta até para o próprio Fundo [FUNCRIANÇA], eu vejo que a gente tem que ter uma eterna vigilância da sociedade civil, porque senão nós vamos voltar às formas de clientelismo, quem tem mais acesso aos empresários vai receber mais recursos. É o que hoje está acontecendo no Conselho em que há 5 ou 6 instituições que recebem recursos de vulto via doação do Imposto de Renda. Então acho agora que a nova resolução, a Resolução 100, ela foi constituída já por um grupo maior e tem esta finalidade também de tornar esta captação mais visível, mais transparente, onde nós reconhecemos a ação do incentivo público, o nosso papel enquanto Fórum, de organização das instituições para que elas possam ter um projeto aprovado, que possam ter uma assessoria de prestação de contas, pois nós estamos nos organizando com profissionais voluntários para isso, e também de marketing para poder captar estes recursos, para poder então uma entidade que está lá na vila, que está ao lado de uma empresa, que a empresa confia, apoiar a instituição que ela conhece, [de modo] que ela possa fazer doação de fundos (entrevista concedida à autora).

Nas entrevistas e nas questões qualitativas do questionário explicitam-se claramente as dificuldades das organizações não-lucrativas, que giram principalmente em torno da sustentação financeira. De um lado, a retração dos recursos provenientes da cooperação internacional, que continuam sendo a principal fonte de financiamento do segmento das organizações não-governamentais, tem colocado a necessidade de adequar seus projetos à nova realidade internacional e às exigências das instituições financiadoras, bem como recorrer a outras fontes entre as quais sobressaem os órgãos governamentais, visto que este segmento é mais refratário a recorrer ao apoio empresarial. De outro lado, desde 1995 o Estado em suas três esferas, vem transferindo às organizações da sociedade civil parcela significativa das ações sociais, o que não tem sido acompanhado de recursos na magnitude necessária.

A carência de recursos limita a atuação da entidade no que se refere à ampliação do programa de atendimento, exigindo um esforço muito grande para garantir a sua manutenção com a capacidade atual. Conseqüentemente, não são gerados novos empregos, as demandas encaminhadas para os Conselhos

Tutelares e Juizados da Infância e da Juventude não são absorvidas e crianças permanecem em situação de risco (resposta à questão qualitativa do questionário).

O aporte financeiro proveniente da responsabilidade social corporativa, que tem contribuído em todo o país para viabilizar projetos sociais e o atendimento prestado pelas entidades beneficentes e assistenciais, no caso do Rio Grande do Sul ainda é tímido. Conforme apontou pesquisa realizada pelo IPEA em 2000, mencionada anteriormente, apenas 39% das empresas locais realizavam ações sociais ou aportavam recursos para entidades filantrópicas e assistenciais. Em parte isto se deve ao fato de que geralmente são as empresas de grande porte que, na atual conjuntura econômica, têm condições de alocar recursos às entidades do terceiro setor. Dado que no Rio Grande do Sul predominam as pequenas e médias firmas, pode ser este um dos fatores que produziriam uma menor contribuição social do empresariado em relação a outros estados da federação.

Desse modo, as dificuldades de sustentação financeira têm levado as organizações sociais a despendem significativa parcela de seus esforços em uma atividade meio como a captação de recursos, bem como vêm acirrando a competição entre as entidades. No entanto, a cooperação e a ação conjunta poderiam fortalecer-las e inspirar maior confiança entre os potenciais doadores de recursos. Isso tem sido percebido por algumas lideranças no âmbito do Fórum de Entidades de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente-FORUMDCA de Porto Alegre, tendo sido criada em 1997 uma associação para a captação de recursos e assessoramento técnico às organizações que atuam na área de proteção, promoção e defesa dos direitos da criança e do adolescente.

5.3 Cooperação e Conflito no Campo das Ações Voluntárias da Sociedade Civil

Neste estudo considerou-se as organizações sem fins lucrativos agentes em um novo campo que começa a construir a sua autonomia – *o campo das ações sociais voluntárias* – através de lutas simbólicas internas e externas. O processo de afirmação de uma parte dos agentes do campo, representado pelo segmento das organizações não-governamentais, tem início em maio de 1986⁹², em um encontro em que se reuniram os diretores de 30 organizações de diferentes regiões do país para discutir ONGs e o seu papel em relação ao Estado, aos movimentos sociais e à cooperação internacional. A

⁹² Vide Landim, 1998.

partir daí, as organizações mais importantes do meio ONG (FASE, IBASE, IDAC, entre outras) desenvolveram esforços em busca de uma definição de identidade própria, cujo momento fundamental é a criação da ABONG em 1991 e a ECO-92 realizada no Rio de Janeiro.

Todavia, durante os anos de 1990 passam a surgir novas organizações sociais – novas ONGs vinculadas ao conceito de responsabilidade social corporativa –, que tentam redefinir o campo como uma esfera autônoma – terceiro setor – na qual se incluíam todos estes diversos agentes (entidades filantrópicas, organizações não-governamentais, associações comunitárias, fundações empresariais). O Estado entra nessa luta simbólica a partir da criação do Conselho da Comunidade Solidária em 1995, instaurando-se um novo processo que tem como base a noção de "terceira via" popularizada por Anthony Giddens. Como no vasto universo denominado "sociedade civil" encontram-se as mais variadas organizações sem fins lucrativos: sindicatos, partidos políticos, associações de categorias profissionais, instituições religiosas, houve necessidade de uma depuração ou filtragem do campo. Depois de debates em que se aliaram ONGs e entidades filantrópicas, foi promulgada a Lei nº 9.790/99 que definiu, entre as diversas organizações sem fins lucrativos, quais as que são de interesse público (OSCIPs – Organizações Sociais de Interesse Público), criando-se assim o *marco legal do terceiro setor*.

Relembrando as proposições de Bourdieu, o campo é simultaneamente campo de forças e campo de lutas simbólicas, abrangendo as relações entre a totalidade de atores relevantes. Os agentes no campo *terceiro setor* são as ONGs de primeira e segunda geração, as associações comunitárias de diversos tipos que prestam serviços sociais, as entidades assistenciais tradicionais e fundações privadas com objetivos sociais e de benefício público. A cada um desses agentes correspondem disposições e interesses distintos relacionados a sua trajetória no campo das ações voluntárias e também às distintas posições de classe, que os levam a estabelecer diferentes estratégias. Como nos diz Bourdieu: "as estratégias práticas e sobredeterminadas, que não são necessariamente conscientes e calculadas e que exprimem os interesses associados a uma posição no campo" (1989: 72, nota de rodapé). Estratégico, no sentido de Bourdieu, quer dizer "orientado, com toda a inocência, como em todas as formas de recusa de saber, pelos interesses ligados a uma posição" (Bourdieu, 1989: 72).

A autonomia do campo, a sua delimitação precisa, é essencial para distinguí-los do Estado, devido ao caráter das ações de *interesse público* que realizam,

principalmente a sua complementariedade às ações do governo na gestão da pobreza e outras mazelas sociais. Além disso, é necessária para a afirmação daquelas organizações que desenvolvem ações de cunho mais político como a defesa de direitos humanos, o controle social sobre as políticas públicas, reivindicações de políticas afirmativas, a função expressiva de afirmação de identidades diversas: mulheres, jovens, negros, homossexuais, indígenas.

As lutas internas ao campo surgem da concorrência entre os agentes em busca dos recursos do governo, das empresas e das doações de indivíduos. Nesta disputa vencem as entidades que contam com maior capital social. Mas como se caracteriza este capital social? Significa fundamentalmente inspirar *confiança*, ser uma organização relativamente conhecida, gozar de boa reputação. As organizações que contam com este capital social são dominantes no campo, visto que são as que conseguem obter maiores recursos e, desse modo, também apresentam realizações mais significativas. Estabelece-se, assim, um circuito virtuoso. Ou seja, quanto mais elevado o volume deste capital social maior é a obtenção de recursos econômicos necessários à realização das ações voluntárias. As organizações pequenas, mais novas, entram no circuito vicioso. Não recebem recursos suficientes para apresentar projetos superiores aos das organizações mais profissionalizadas, nem conseguem estabelecer marketing social, daí dispõem de menor volume de capital social e, conseqüentemente, encontram dificuldades para atrair doações, serem selecionadas para firmar convênios com o setor público, entre outros.

No terreno das lutas externas ao campo encontram-se os conflitos com os agentes governamentais em relação ao montante dos recursos, às diferenças de concepção acerca da prestação de serviços sociais – "a política pobre para os pobres" -, a rigidez partidária que algumas vezes prevalece na relação em detrimento da qualidade no atendimento. Os conflitos com os agentes empresariais, no entanto, têm um caráter diferente. Estes ocorrem em função mais do *estranhamento* entre a lógica que orienta as ações do empresariado – obtenção de resultados no curto e médio prazo – e o despreparo das entidades para adequar-se a essas exigências.

Neste capítulo procurou-se mostrar, com base em pesquisa de campo realizada com organizações sociais de Porto Alegre, como se configura o relacionamento desses agentes com as agências de cooperação internacional e com os setores governamental e empresarial. No segmento ONG, cuja sustentação principal provém de financiamentos

internacionais, há maior independência face ao Estado e uma atuação mais ideológica e politizada. No entanto, a tendência é que se amplie a relação com os órgãos governamentais em função da retração das agências de cooperação ao desenvolvimento. Este estreitamento de relações comporta os riscos da burocratização e de atrelamento a interesses partidários.

As organizações não-governamentais, as associações comunitárias e as entidades assistenciais, embora dependendo em diferentes graus dos recursos provenientes dos convênios com o governo municipal, ao assumirem uma parte significativa dos serviços destinados a crianças e adolescentes e da assistência social em Porto Alegre, tornaram também o governo municipal dependente dessa relação. A interação entre as organizações sociais nos diversos fóruns da área social, e principalmente a criação do Fórum de Entidades de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente, fortaleceram a posição das entidades que atuam nessa temática face ao governo municipal. No entanto, há grande concorrência entre as organizações devido à disputa pelos convênios e o recebimento dos recursos empresariais.

A relação com as organizações do terceiro setor tem possibilitado que o governo municipal atenda os limites da Lei de Responsabilidade Fiscal, visto que permite contornar a dificuldade representada pela ampliação do seu quadro funcional para atender ao crescimento da demanda por assistência social e educação infantil. Além disso, há o benefício político de estar respondendo de forma relativamente satisfatória às necessidades da população carente. O convênio com as entidades do terceiro setor representa economia de recursos em função de que os serviços sociais prestados pelas entidades do terceiro setor, de acordo com alguns entrevistados, têm um custo de três a cinco vezes menor ao daquele realizado pelos órgãos governamentais, principalmente porque os salários pagos são mais baixos em relação ao setor público e ao empresarial. Isso, no entanto, reforça a posição das organizações do terceiro setor face ao governo local, pois se deixassem de prestar seus serviços ocorreria uma crise de significativas proporções, visto que em nível governamental não seria possível assimilar as demandas diversas, não só por creches e assistência social, que vêm sendo atendidas através das organizações sociais.

6 CONCLUSÕES

As palavras "cidadania" e "solidariedade" tornaram-se de uso corrente na sociedade brasileira no decorrer da última década do século XX, associando-se à ação social voluntária proveniente da "sociedade civil" concretizada através de organizações privadas sem fins lucrativos de benefício público. A partir de 1995, a noção de "terceiro setor", expressão de origem norte-americana, difundiu-se no país através de instituições de origem empresarial como o GIFE-Grupo de Instituições, Fundações e Empresas e o Instituto Ethos de Empresas e Responsabilidade Social, buscando especificar um espaço "privado, porém público" em que as ações produzem capital social.

Nos bastidores desse cenário de crescimento da cidadania solidária, do ativismo social voluntário que articula ONGs, entidades filantrópicas, fundações e empresas "cidadãs" em um chamado "terceiro setor", encontra-se o endividamento externo, a crise fiscal do Estado brasileiro e a adoção de reformas neoliberais que, entre outras medidas, envolveram a liberalização comercial, a desregulamentação de mercados e a privatização de setores estratégicos da economia, bem como a estabilização monetária e a redução dos gastos do setor público de modo a produzir superávit fiscal para o pagamento do serviço da dívida pública.

As reformas implementadas têm resultado no aprofundamento do desemprego, no crescimento da precariedade das condições e relações de trabalho e na retração do poder aquisitivo dos trabalhadores, provocando elevação da pobreza absoluta e da histórica desigualdade social da sociedade brasileira. Esse quadro é agravado ainda pela escolha de produzir elevado superávit no orçamento do governo para a amortização dos juros da dívida, implicando em redução de recursos públicos para o investimento em políticas e serviços sociais. Tal situação tem levado à adoção de princípios de focalização e seletividade no atendimento de demandas sociais de modo a compensar os efeitos negativos da estabilização, conforme preconizado pelo Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional, e à redefinição das relações público-privado. Ou seja, os gastos sociais não-contributivos do governo federal têm sido direcionados principalmente a programas assistenciais de transferência de renda aos segmentos mais carentes da população. Ao mesmo tempo, houve forte estímulo à filantropia privada ao longo da década de 1990, evidenciada pela transferência de parte significativa da

responsabilidade do Estado na assistência social, principalmente a gestão da pobreza, à esfera da ação solidária privada.

A multiplicação dos convênios, usualmente denominados "parcerias", onde o Estado recorre às organizações sociais para a prestação de serviços de bem-estar às camadas carentes faz com que boa parte dos programas e projetos sociais dos órgãos governamentais sejam levados adiante com o concurso dessas instituições. Ainda que esse *mix* público-privado não seja novo, a intensidade que vem adquirindo representa um fenômeno relativamente recente que tem levado os cientistas sociais a apontar a sua adequação ao processo de reforma do Estado segundo o modelo neoliberal, salientando o seu papel de amortecedor dos conflitos sociais, especialmente a partir da difusão da noção de "terceiro setor" vinculada à responsabilidade social corporativa.

Embora reconhecendo a pertinência das críticas que vêm sendo produzidas sobre a retórica do "terceiro setor", neste estudo preferiu-se explorar um outro caminho escolhendo-se como unidade de análise as próprias organizações sociais. A questão central era verificar um aspecto ainda pouco investigado pela sociologia: *as tensões e potencialidades presentes nas relações cooperativas estabelecidas entre as organizações do terceiro setor, os órgãos governamentais e as empresas*. O objetivo foi contribuir ao conhecimento da realidade institucional desses novos agentes sociais e de como se articulam com os órgãos governamentais e o mundo empresarial na realização de ações de interesse público.

As organizações estudadas são reconhecidas pelos serviços que prestam às camadas de baixa renda de Porto Alegre e sua região metropolitana, atuando a maioria com crianças e adolescentes e famílias em situação de vulnerabilidade social. Entretanto, as temáticas de desenvolvimento social e comunitário, direitos de gênero, defesa de direitos e promoção da cidadania também são missões institucionais de um pequeno grupo de ONGs que participaram da pesquisa.

Um aspecto que chamou a atenção neste estudo foi a grande adesão das entidades pesquisadas à denominação "ONG", tendo em vista que dezenove organizações a incluíram em sua identidade político-institucional. Embora o termo "terceiro setor" tenha sido aceito por doze entidades, nitidamente não representa, pelo menos por enquanto, uma identidade consolidada entre as organizações sociais de Porto Alegre, havendo inclusive restrição de algumas delas à sua inclusão nessa categoria. Alguns entrevistados chegaram a destacar a artificialidade dessa denominação, considerando-a, assim como o apelo ao voluntariado, um modismo implantado por

empresas e meios de comunicação. Desse modo, o termo "ONG", ao tornar-se indiscriminadamente assumido pelas organizações sociais está se tornando impreciso e banalizado. Na década de 1980, a essa denominação correspondia um tipo característico: organizações financiadas por agências internacionais, com um nítido perfil ideológico, atuando através de projetos junto aos movimentos sociais e camadas populares. A partir dos anos de 1990, até as organizações criadas por políticos profissionais para prestar assistência social a seus eleitores, ou para criar uma imagem positiva para obtenção ou manutenção de um mandato, assumem a denominação ONG.

No segmento ONG, devido à dinâmica associativa dos anos de 1990, cabe diferenciar entre as organizações beneficiadas por financiamentos de agências de cooperação internacional, que são profissionalizadas e integradas a múltiplas redes nacionais e globais, daquelas que, embora assumindo também a identidade "não-governamental", são na verdade associações localmente enraizadas que mantêm poucas interações com redes mais amplas.

As organizações não-governamentais que contam com a cooperação internacional como principal fonte de recursos, desde sua origem nos anos de 1970-80, sofreram influência das pautas priorizadas pelas diversas agências que financiam projetos no Brasil. Desse modo, as atividades desenvolvidas situam-se nas áreas de desenvolvimento social e comunitário, direitos humanos e cidadania (*advocacy*), gênero, geração de emprego e renda (economia solidária), meio ambiente, educação popular e políticas públicas. Os recursos humanos nessas organizações também possuem maior qualificação em relação aos outros segmentos do setor sem fins lucrativos, não sendo difícil encontrar um corpo técnico efetivo ou contratado por projeto com curso superior completo, mestrado ou doutorado. A remuneração dos empregados e técnicos contratados também é mais elevada do que nas associações e entidades filantrópicas e assistenciais.

Ainda no segmento que se identifica como "organização não-governamental", mas que não recebe aporte direto de recursos externos ao país, participaram da pesquisa associações comunitárias ou locais (*grassroots*), constatando-se nesse grupo uma grande variabilidade institucional. Essas organizações informais representam um universo que abrange tanto a associação de moradores ou comunitária quanto as obras sociais realizadas por diversas orientações religiosas. Nessa diversidade, o ponto de interseção é o fato de prestarem um serviço social às camadas vulneráveis da população.

Dessa forma, quanto mais nos aprofundamos no estudo dessas associações da sociedade civil, vamos encontrar desde organizações formalizadas com recursos humanos profissionalizados até associações de mulheres das camadas de baixa renda que se unem com o propósito de implantar uma creche para seus filhos, ajudar as famílias necessitadas da comunidade, afastar os adolescentes do narcotráfico, aumentar a renda familiar, enfim, todo o amplo espectro que compõe a auto-ajuda. Essas organizações em Porto Alegre conformam redes variadas, boa parte das quais tem atuação nas temáticas do Orçamento Participativo e nos diversos fóruns e conselhos setoriais que proliferam em âmbito municipal, estadual e federal. O seu crescimento em anos recentes também tem sido estimulado pela possibilidade de estabelecer convênios com os governos, especialmente nas esferas estadual e municipal.

Muitas organizações são formadas por pessoas vinculadas à área da educação e da cultura (teatro, música, artes plásticas) que atuam como prestadores de serviços autônomos. Uma associação desse tipo geralmente é constituída por múltiplas motivações. Pode-se destacar o caráter *expressivo*, pois geralmente estão envolvidas concepções ideológicas e políticas acerca do *know-how* da atividade que realizam. No caso das associações da área da educação é predominante o direcionamento à educação popular e alfabetização de adultos. Na área da cultura - teatro, música e artes plásticas - são instrumentos para educar, integrar e recuperar a auto-estima dos excluídos, bem como recreação para crianças, adolescentes e idosos. Há também um aspecto *econômico*, pois a prestação de serviços autônomos ou é a única fonte de renda dos associados, ou complementa a renda auferida em uma ocupação no mercado de trabalho formal. Todavia, a motivação econômica não parece ser o móvel principal da constituição da associação. No que se refere ainda ao aspecto econômico, dado que não é permitido que os dirigentes de organizações sem fins lucrativos sejam remunerados, pode ocorrer um acordo entre os associados para que essa função seja assumida em sistema de rodízio. Além disso, a motivação *social* não é incomum nesse tipo de associação. Um exemplo que pode ser citado é o de profissionais aposentados ou prestes a requererem aposentadoria, geralmente mulheres, criarem uma ONG como meio de manter-se ativas e continuarem a participar na vida comunitária.

O segmento das entidades filantrópicas e assistenciais é o mais numeroso, representando 70% das organizações sociais que participaram deste estudo. Embora abranja um conjunto de entidades tradicionais, geralmente com origem ou vinculação religiosa, também vem experimentando transformações que se devem principalmente à

participação em instâncias de deliberação coletiva como os diversos conselhos de políticas setoriais, fóruns e redes. Entre os benefícios propiciados pela interação participativa apontados pelos dirigentes destacam-se o intercâmbio de experiências e conhecimento, a conscientização institucional para a atuação coletiva na definição de políticas sociais e de atendimento na área em que estão envolvidos, a integração e parceria com organizações que atuam na mesma temática na busca de concretizar interesses comuns.

As exigências de desempenho por parte dos financiadores internacionais e a entrada de fundações empresariais no campo das ações sociais tem provocado efeitos significativos nas organizações sociais. Entre esses destacam-se a preocupação com a carência de recursos humanos especializados em gestão organizacional, marketing social e captação de recursos, indicada pelos dirigentes de entidades. A figura do especialista em captação de recursos, por exemplo, tem se difundido no meio, mas como é um profissional que exige remuneração elevada, poucas entidades podem contratá-lo. Isso também tem estimulado a entrada da academia nessa área, representando um novo mercado para cursos de especialização e consultorias especialmente no que tange à administração.

Embora os salários pagos geralmente sejam inferiores aos de mercado para as mesmas funções, as atividades em que atuam as instituições do terceiro setor de Porto Alegre são fontes importantes de empregos. De acordo com as informações prestadas pelas entidades acerca do número de empregados assalariados, estimou-se que em média são gerados 16 postos de trabalho por organização, sendo elevada a ocupação feminina como é característico nos serviços sociais. Além disso, cabe salientar que as diversas organizações sociais registradas nos conselhos setoriais devem obedecer à legislação trabalhista. Portanto, os empregos gerados, pelo menos no segmento que possui registro em conselhos setoriais, não são de natureza precária.

Os profissionais de nível médio e universitário que atuam nas organizações sociais destacaram a maior satisfação propiciada pelo trabalho no terceiro setor, em comparação ao serviço público e às empresas. Um dos aspectos positivos mencionados é a maior liberdade para experimentar novas idéias, o estímulo à criatividade e à realização pessoal.

Neste estudo partiu-se da premissa que as organizações sociais são agentes em um novo campo – *o campo das ações sociais voluntárias* – que começa a construir a sua autonomia. Como indica Bourdieu, o "campo" é simultaneamente campo de forças

e campo de lutas simbólicas para conservar ou transformar a correlação de forças que o circunscrevem, abrangendo as relações entre a totalidade de atores relevantes. Os agentes no campo das ações sociais voluntárias, convencionalmente abrangidos pela denominação "terceiro setor" são as ONGs de primeira e segunda geração, as associações comunitárias de diversos tipos que prestam serviços sociais, as entidades filantrópicas e assistenciais tradicionais e as fundações privadas (de origem empresarial ou não) com objetivos sociais e de benefício público. A cada um desses agentes correspondem disposições e interesses relacionados a sua trajetória no campo das ações voluntárias, os quais inspiram distintos projetos de intervenção na questão social. Pontualmente, esses variados agentes podem aliar-se para a consecução de um interesse comum como aconteceu na definição do *marco legal* ou como ocorre no Fórum de Entidades de Defesa da Criança e do Adolescente, mas podem se contrapor em outras conjunturas devido à pulverização e multiplicidade de interesses, algumas vezes antagônicos, existentes entre as organizações da sociedade civil.

As lutas intragrupos no campo decorrem principalmente da concorrência entre os agentes que atuam na mesma linha temática em busca dos recursos das agências de financiamento internacional, do governo, das empresas e das doações de indivíduos. Nesta disputa levam a melhor as entidades que possuem maior capacidade articulatória e contam com maior capital social. Mas qual a base de acumulação desse capital social? Nas entrevistas realizadas na pesquisa identificou-se que fundamentalmente é: (1) saber produzir apoios e estabelecer alianças que fortaleçam sua posição, o que implica flexibilidade para interagir positivamente com agentes políticos tanto de "esquerda" quanto de "direita"; (2) inspirar *confiança* àqueles que detêm o poder de decidir quais as entidades serão escolhidas para receber os recursos, o que implica na necessidade de (3) ser uma organização relativamente conhecida, gozar de boa reputação, ou ter peso político. As organizações que conseguem acumular esse capital social são dominantes no campo, visto que são as que conseguem obter maiores recursos e, desse modo, também apresentam realizações mais significativas. Estabelece-se, assim, um circuito virtuoso para algumas dessas instituições. Ou seja, quanto mais elevado o volume desse capital social, maior é a obtenção de recursos econômicos necessários à realização de seus projetos. As organizações mais novas e inexperientes nas regras do jogo, por sua vez, entram em um tipo de circuito vicioso. Não recebem recursos suficientes para ampliar seus projetos, nem conseguem estabelecer marketing social, daí disporem de menor volume de capital social e, conseqüentemente,

encontrarem dificuldades para atrair doações, serem selecionadas para convênios com o setor público, entre outros. Ou seja, essas entidades geralmente vêm-se imersas em dificuldades, recaindo em uma circularidade perversa que somente é rompida através do aprendizado das regras do jogo vigente no campo.

No terreno das lutas externas ao campo encontram-se, de um lado, os conflitos com os agentes governamentais em relação ao montante dos recursos, à prestação de contas, às diferenças de concepção sobre como devem ser conduzidas as intervenções sociais, os interesses partidários dos agentes políticos que algumas vezes prevalecem na relação com as organizações e o privilégio concedido a determinadas entidades. Um dos aspectos positivos na relação órgãos governamentais-entidades, destacado por dirigentes de organizações sociais, é o suporte técnico propiciado pelos convênios em um meio que, muitas vezes, tem problemas no que se refere à qualificação dos recursos humanos. O outro é o fato de sentirem-se participantes ativos da política social estabelecida na cidade, se bem que seja recorrente a queixa de dirigentes de organizações sociais de que estão assumindo a maior parte da responsabilidade na execução dos programas sem a contrapartida financeira adequada.

De outro lado, ainda no que diz respeito às lutas externas ao campo, surgem conflitos com os agentes empresariais que, no entanto, assumem conteúdo distinto ao daquele que ocorre com os órgãos governamentais. Estes representam mais um *estranhamento* entre a lógica humanitária e até emergencial que move as ações das organizações sociais e a objetividade empresarial em relação ao uso dos recursos financeiros; da pressão por resultados comprováveis no curto prazo e do despreparo ou impossibilidade das entidades em adequar-se a essas exigências. Além disso, as entidades pequenas e pouco conhecidas, principalmente aquelas que estão incrustadas nas áreas de maior miserabilidade da cidade, referiram a sua desigualdade em relação às organizações sociais *top of mind*, que não sofrem a premente carência de recursos e, apesar disso, são as beneficiárias preferenciais do empresariado. Todavia, as organizações que contam com apoio empresarial, minoria em um universo tão amplo, avaliaram positivamente a relação estabelecida. Os benefícios, conforme alguns representantes de organizações entrevistados, vão além do aporte de recursos financeiros e doações não-monetárias para suprir as necessidades do atendimento social. As exigências formuladas pelas empresas acabam impulsionando as entidades a melhorar o planejamento institucional e a buscar maior eficácia na realização de suas atividades.

Um resultado digno de nota encontrado na pesquisa parece apontar para o delineamento de um quadro em que o crescimento da participação de recursos públicos na sustentação das organizações sociais, principalmente quando provêm de uma única esfera de governo, acaba interferindo na autonomia institucional devido à dependência a que ficam reduzidas as entidades. Essa é uma hipótese a merecer averiguação em pesquisas futuras, pois foi constatado no estudo em relação às entidades em que os convênios e subvenções do setor público são a única ou a fonte mais significativa de recursos. Já no caso daquelas organizações que conseguem diversificar os seus patrocinadores, combinando convênios com as distintas esferas do Estado e com empresas ou, ainda, conseguem articular-se com as entidades com as quais têm afinidade de interesses para desequilibrar a disputa a seu favor, os graus de liberdade de atuação são maiores. Além disso, favorece a que as organizações sociais possam exercer maior controle sobre as políticas públicas pela ampliação de sua capacidade de pressão.

Outro aspecto que merece ser ressaltado foi a constatação da crescente dependência do Estado em relação aos diversos serviços prestados por essas instituições, sejam elas organizações não-governamentais, entidades filantrópicas ou associações comunitárias. Na área da educação infantil e na assistência social no âmbito do município de Porto Alegre, por exemplo, observou-se que a responsabilidade da sociedade civil já atinge, em média, mais de 60% da execução dos principais programas e serviços sociais. Esta é uma questão em aberto, que requer também investigações mais aprofundadas e ampliadas para comprovar a sua generalidade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABBERS, R., " From clientelism to cooperation: local government, participatory policy and civic organizing in Porto Alegre, Brazil". *Politics & Society*, vol. 26, n. 4, december 1998: 511-537.
- ANDERSON, P., "Balço do Neoliberalismo", SADER, E.; GENTILI, P. (orgs.), *Pós-Neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. São Paulo: Paz e Terra, 2000.
- ANHEIR, H. K.; KENDALL, J., *Trust and voluntary organizations: three theoretical approaches*. Civil Society Working Paper 5. Centre for Civil Society, LSE. London, UK: LSE, 2000.

- ARMANI, D., "PMA: conceitos, origens e desafios-O Planejamento, Monitoramento e a Avaliação de Programas Sociais", *Revista do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas*. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Vol. 24, nº ½, 2001.
- ARMANI, D. (2000) *Desafios ao Desenvolvimento Institucional na Rede PAD-Sul*. Relatório final da pesquisa sobre desenvolvimento institucional e organizacional do PAD-Regional Sul. Porto Alegre, 2000. Disponível em <http://www.abong.org.br/pad.htm>, acessado em 2003.
- ARRETCHE, M. T. da S., *Estado Federativo e Políticas Sociais: determinantes da descentralização*. Rio de Janeiro: Revan; São Paulo: FAPESP, 2000.
- ARROW, K. "Uncertainty and the Welfare Economics of Medical Care", *American Economic Review*, 53, 1963, pp.: 941-973.
- AVRITZER, L., "Um desenho institucional para o novo associativismo". *Lua Nova*, n. 39, 1997, pp. 149-173.
- BAIERLE, S.G., *Um novo princípio ético-político: prática social e sujeito nos movimentos populares urbanos em Porto Alegre nos anos 80*. Campinas: UNICAMP. (Dissertação de mestrado), 1992.
- BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL-BNDES (2000) *Empresas, Responsabilidade Corporativa e Investimento Social: uma abordagem introdutória*. Relato Setorial nº 2. Disponível em <http://www.bndes.gov.br>, acessado em 2001.
- BARBOSA, E.M.; WINCKLER, C.R., "O CAMP? É uma rosa!", ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ORGANIZAÇÕES NÃO-GOVERNAMENTAIS-ABONG, *O Impacto social do trabalho das ONGs no Brasil*. São Paulo: ABONG, 1998.
- BARBOSA, M.N.L.; OLIVEIRA, C. F., *Manual de ONGs: guia prático de orientação jurídica*. 3ª ed. atualizada. Rio de Janeiro: Editora FGV. (Coleção FGV Prática), 2002.
- BEBBINGTON, A., "Reflexões sobre a relação norte-sul na construção de conhecimentos sobre as ONGs na América Latina", HADDAD, S. (org.) *ONGs e Universidades: desafios para a cooperação na América Latina*. São Paulo: ABONG/Peirópolis, 2002.

- BECK, U., "Hijos de la libertad: contra las lamentaciones por el derrumbe de los valores", BECK, U. (comp.), *Hijos de la libertad*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 1999.
- BECK, U., "A reinvenção da política: rumo a uma teoria da modernização reflexiva", BECK, U.; GIDDENS, A.; LASH, S. *Modernização Reflexiva: política, tradição e estética na ordem social moderna*. São Paulo: UNESP, 1997.
- BOBBIO, N., *Estado, Governo, Sociedade: por uma teoria geral da política*. 8ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra. (Coleção Pensamento Crítico), 2000.
- BOBBIO, N.; MATTEUCI, N.; PASQUINO, G., *Dicionário de Política*, 10ª ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1997.
- BOURDIEU, P., *Meditações Pascalianas*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2001.
- BOURDIEU, P., "The Forms of Capital", GRANOVETTER, M.; SWEDBERG, R. (edit.). *The Sociology of Economic Life*, 2ª ed. USA, Boulder, Colorado: Westview Press, 2001.
- BOURDIEU, P., "O capital social – notas provisórias", NOGUEIRA, M. A.; CATANI, A. (orgs.), *Pierre Bourdieu: escritos de educação*. 2ª ed. Petrópolis: Vozes, 1998.
- BOURDIEU, P. (1996) *Razões Práticas: sobre a teoria da ação*. Campinas: Papyrus, 1996.
- BOURDIEU, P., *O Poder Simbólico*. Lisboa: DIFEL, 1989.
- BRIGGS, A., "Estado de bem-estar", OUTHWAITE, W., BOTTOMORE, T. (edits.), *Dicionário do Pensamento Social do Século XX*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1996.
- BROSE, M., "O método ZOPP para planejamento e gestão de projetos", BROSE, M. (org.). *Metodologia Participativa: uma introdução a 29 instrumentos*. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2001.
- BROWN, L. D., Participation, social capital and sustainable development. *IDR Working Paper n. 8*. Boston, M. A. Institute for Development Research, 1996.
- BUIJS, G., Sources of Inspiration. Moral Frameworks supporting the Emergence of a Civil Society. In: *ISTR Fifth International Conference "Transforming Civil*

- Society, Citizenship and Governance". The Third Sector in an Era of Global (Dis)Order. Capetown, July 7, 10, 2002.*
- CAILLÉ, A., *Antropologia do Dom: o terceiro paradigma*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002.
- CAMERON, H., "A perspective from the study of religious organization", ANHEIR, H. (ed.). *Organizational theory and the non-profit form: Proceedings of a seminar series at the LSE Centre for Civil Society*. Report Series, Report NO2. Londres: Calvert. (pp. 52-61), 2001.
- COELHO, S. de C.T., *Terceiro Setor: um estudo comparado entre Brasil e Estados Unidos*. São Paulo: Editora SENAC, 2000.
- Cohen, J.; Arato, A., *Civil Society and Political Theory*. EUA: MIT Press. (Studies in contemporary German social thought), 1999.
- Cohen, J., *American Civil Society Talk*. Report from the Institute for Philosophy & Public Policy, 1998 Disponível em http://www.puaf.umd.edu/IPPP/summer98/american_civil_society_talk.htm, acessado em 15/08/2002.
- COLEMAN, J., " Social Capital in the Creation of Human Capital", *American Journal of Sociology*, 94 (supplement), pp. 95-120, 1988.
- COLEMAN, J., *The Foundations of Social Theory*. Cambridge: Harvard University Press, 1990.
- CORTÊS, S. M. V., "Arcabouço institucional e participação em conselhos municipais de saúde e assistência social". SANTOS JUNIOR, O. A. dos; RIBEIRO, L. C. de Q.; AZEVEDO, S. de (orgs.) *Governança Democrática e Poder Local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2004.
- COSTA, B. M., "Habitação Popular em Porto Alegre", PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE, *Relatório de Indicadores Sociais de Porto Alegre 2000*. Porto Alegre: PMPA: 291-328, 2000.
- DAGNINO, E. (org.), *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.
- D'ARAUJO, M. C., *Capital Social*. Rio de Janeiro: Zahar, 2003.

- DE TONI, J., "O Planejamento Estratégico e Situacional-PES". BROSE, M. (org.). *Metodologia Participativa: uma introdução a 29 instrumentos*. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2001.
- DICHTER, T. Issues critical to a shift in responsibilities between U.S. PVOs and Southern NGO's. *Paper to the Advisory Committee on Voluntary Foreign Aid, The DONOR*, december 6, 1989.
- DUPAS, G. (2003) *Tensões Contemporâneas entre o Público e o Privado*. São Paulo: Paz e Terra, 2003.
- DURSTON, J. *¿Que es el capital social comunitario?* Santiago de Chile: Naciones Unidas/Comisión Económica para la América Latina y el Caribe. División de Desarrollo Social. Serie Políticas Sociais, 2000
- DURÃO, J. (2003) Entrevista concedida à Folha de São Paulo, 20.10.2003. p. A 5.
- FALCONER, A. P.; VILELA, R., *Recursos Privados para Fins Públicos: as grantmakers brasileiras*. São Paulo: Peirópolis, GIFE-Grupo de Institutos Fundações e Empresas, 2001.
- FALCONER, A. P., *A Promessa do Terceiro Setor: um estudo sobre a construção do papel das organizações sem fins lucrativos e do seu campo de gestão*. São Paulo: Centro de Estudos em Administração do Terceiro Setor, Universidade de São Paulo, 1999.
- FEDOZZI, L., *O Poder da Aldeia: gênese e história do Orçamento Participativo de Porto Alegre*. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2000.
- FERNANDES, R. C., *Privado porém Público: o Terceiro Setor na América Latina*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.
- FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL-FIERGS, Conselho de Cidadania, *A Contribuição Social do Industrial Gaúcho*. Porto Alegre, 1999.
- FRANCO, A., *Terceiro Setor: a nova sociedade civil e seu papel estratégico para o desenvolvimento*. Coleção Para Debater, vol. 1. Brasília: Agência de Educação para o Desenvolvimento(AED), 2003.

- Giddens, A., "A vida em uma sociedade pós-tradicional". In: BECK, U.; GIDDENS, A.; LASH, S. *Modernização Reflexiva: política, tradição e estética na ordem social moderna*. São Paulo: UNESP, 1997.
- GIDDENS, A., *As Conseqüências da Modernidade*. São Paulo: UNESP, 1991.
- GIUMBELLI, E., "Caridade, assistência social, política e cidadania: práticas e reflexões do espiritismo". LANDIM, L. (org.). *Ações em Sociedade: Militância, caridade, assistência, etc.* Rio de Janeiro: NAU: 123-171, 1998.
- GOHN, M. da G. *Mídia, Terceiro Setor e MST*. Petrópolis: Vozes, 2000.
- GOHN, M. da G., *Teorias dos Movimentos Sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos*. São Paulo: Edições Loyola, 1997.
- GOUDBOUT, J., "Homo donator versus homo oeconomicus", MARTINS, P. H. (org.). *A Dívida entre os Modernos: discussão sobre os fundamentos e as regras do social*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002.
- GROOTAERT, C., Social Capital: The Missing Link? *Social Capital Initiative*, working paper n. 3. The World Bank Social Development Family. Environmentally and Socially Sustainable Development Network, 1998. Disponível em <http://www..worldbank/>, acessado em 2001.
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA-IPEA, Diretoria de Cooperação e Desenvolvimento, *Ação Social das Empresas do Sul: Quem são e onde estão*. Brasília: IPEA, 2000.
- JACOBS, J., *Morte e Vida de Grandes Cidades*. São Paulo: Martins Fontes, 2000.
- JEREZ, A.; REVILLA, M., "El Tercer Sector. Una Revisión Introdutoria a un Concepto Polémico". JEREZ, A. (coord.) *¿Trabajo Voluntario o Participación? Elementos para una Sociología del Tercer Sector*. Madrid: Editorial Tecnos, 1997.
- JOHNSON, A. G., "Associação voluntária". JOHNSON, A. G., *Dicionário de Sociologia: guia prático da linguagem sociológica*. Rio de Janeiro: Zahar, 1997.

- KANITZ, S., *Os 11 Mandamentos da Responsabilidade Social*. Disponível em: filantropia.org/artigos/kanitz_responsabilidade_social.htm>Acessado em 02/01/2004.
- KEANE, J., *Civil Society: old images, new visions*. Stanford, California: Stanford University Press, 1998.
- LANDIM, L., "Múltiplas identidades das ONGs", HADDAD, S. (org.), *ONGs e Universidades: desafios para a cooperação na América Latina*. São Paulo: ABONG, 2002.
- LANDIM, L.; SCALON, M. C. *Doações e Trabalho Voluntário no Brasil: uma pesquisa*. Rio de Janeiro: 7Letras, 2000.
- LANDIM, L.; BERES, N., *Ocupações, Despesas e Fontes de Recursos: as organizações sem fins lucrativos no Brasil*. Rio de Janeiro: NAU, 1999.
- LANDIM, L. "Experiência militante": histórias das assim chamadas ONGs, LANDIM, L. (org.), *Ações em Sociedade: militância, caridade, assistência, etc.* Rio de Janeiro: NAU, 1998.
- LANDIM, L. *A invenção das ONGs: do serviço invisível à profissão sem nome*, Tese de doutoramento apresentada no Museu Nacional, UFRJ. Rio de Janeiro, 1993.
- LISTER, S., *Power in Partnership? an analysis of an NGO's relationships with its partners*. CVO International Working Paper Number 5, (s.d.).
- MARTINS, P. H. (org.), *A Dádiva entre os Modernos: discussão sobre os fundamentos e as regras do social*. Petrópolis: Vozes, 2002.
- MARX, K. *Para a Crítica da Economia Política*. *Coleção Os Pensadores: Marx*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.
- MELUCCI, A., *A Invenção do Presente: movimentos sociais nas sociedades complexas*. Petrópolis, RJ.: Vozes, 2001.
- MENDES, L. C.A. (1999) *Visitando o "Terceiro Setor" (ou parte dele)*. Texto para Discussão nº 647. Brasília: IPEA, 1999.
- MESTRINER, M. L., *O Estado entre a Filantropia e a Assistência Social*. São Paulo: Cortez, 2001.

- MONTAÑO, C., *Terceiro Setor e Questão Social: crítica ao padrão emergente de intervenção social*. São Paulo: Cortez, 2002.
- NARAYAN, D. *Bonds and Bridges: Social Capital and Poverty*. Poverty Group, PREM, World Bank. Washington, D.C, 1999.
- OFFE, K., *Social Capital: theoretical issues*. Disponível em <http://www.worldbank.org/WDR/2001/wkshppapers/berlin/offe.pdf>, acessado em 2002.
- OLIVEIRA, F. de , "Entre a complexidade e o reducionismo: para onde vão as ONGs da democratização?" , HADDAD, S. (org.), *ONGs e universidades: desafios para a cooperação na América Latina*. São Paulo: ABONG, 2002.
- OLIVEIRA, M. D. de, *ONGs, sociedade civil e terceiro setor em seu relacionamento com o Estado no Brasil*. Disponível em http://idac.rits.org.br/ongs/idac_ongs_2html, acessado em 2001.
- PAULA, S.G. de; RODHEN, F., "Filantropia empresarial em discussão: números e concepções a partir do estudo do Prêmio Eco". LANDIM, L. (org.) *Ações em sociedade: militância, caridade, assistência etc*. Rio de Janeiro: NAU, 1998.
- PAOLI, M. C., "Empresas e responsabilidade social: os enredamentos da cidadania no Brasil", SANTOS, B. de S. (org.), *Democratizar a Democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira 2002.
- PEREIRA, L.C.B.; GRAU, N. C., "Entre o Estado e o mercado: o público não-estatal", PEREIRA, L.C.B.; GRAU, N. C. (orgs.), *O Público Não-Estatal na Reforma do Estado*. Rio de Janeiro: FGV, 1999.
- PINHEIRO, V. C., "Modelos de Desenvolvimento e Políticas Sociais na América Latina em uma Perspectiva Histórica", *Planejamento e Políticas Públicas*, nº 12, jun/dez de 1995: 63-88.
- PORTES, A. (1998), "Social Capital: Origins and Applications", *Annual Review of Sociology*, 24: 1-24, 1998.
- PORTES, A.; LANDOLT, P., "Unsolved Mysteries: The Tocqueville Files II", *The American Prospect*, vol. 7, nº 26, May 1, -June 1, 1996.

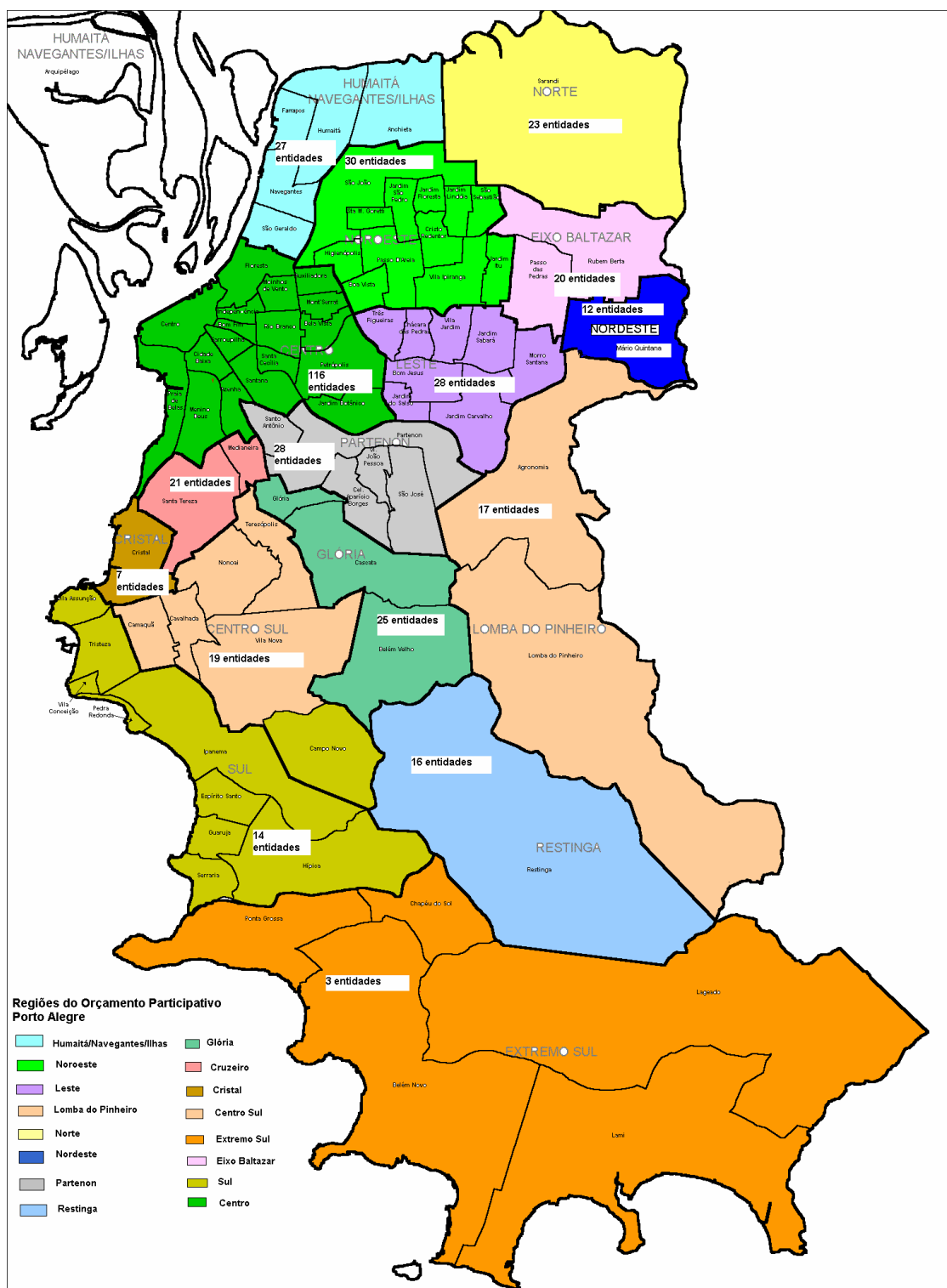
- PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO-
PNUD/INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA-IPEA, *Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil 2000*. Rio de Janeiro: IPEA; Brasília: PNUD, 2003.
- PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO, *Relatório sobre o Desenvolvimento Humano no Brasil 1996*. Rio de Janeiro: IPEA; Brasília: PNUD, 1996.
- PUTNAM, R., *Comunidade e Democracia: a experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro: FGV, 1996.
- RIFKIN, J., *O Fim dos Empregos: o declínio inevitável dos níveis dos empregos e a redução da força global de trabalho*. São Paulo: Makron Books, 1995.
- RODRIGUES, A.L.; ALVES, M. A., *Fairy Tale Organizations: myth and reality in brazilian third sector organizations*. ISTR, Fifth International Conference "Transforming Civil Society, citizenship and governance. The Third Sector in an Era of Global (Dis)order. Capetown, July 7-10, 2002.
- ROOBEEK, A., "The Crisis in Fordism and the Rise of a New Technological Paradigm", *Futures*, April, 1984.
- SALAMON, L. M.; SOKOLOWSKI, W.; Anheir, H.K., Social Origins of Civil Society: An Overview. *Working Papers of the Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project*, n. 38. Baltimore: The Johns Hopkins Center for Civil Society Studies, 2000a.
- SALAMON, L. M.; Hems, L. C.; Chinnock, K., The Nonprofit Sector: for What and for Whom? *Working Papers of the Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project*, n. 37. Baltimore: The Johns Hopkins Center for Civil Society Studies, 2000b.
- SALAMON, L. M., "As Entidades sem Fins Lucrativos: o setor invisível nos Estados Unidos". *Questões de Democracia*. Revista eletrônica da USIA, vol. 3, n. 1, janeiro de 1998.
- SALAMON, L. M.; Anheir, H., Social Origins of Civil Society: Explaining the Nonprofit Sector Cross-Nationally. *Voluntas* 9 (3): 213-248, 1998a.

- SALAMON, Lester M.; ANHEIER H., The International Classification of Nonprofit Organizations: ICNPO-Revision 1, 1996. *Working Papers of the Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project*, no. 19. Baltimore: The Johns Hopkins Institute for Policy Studies, 1996.
- SANTOS, B. de S. (org.), *Democratizar a Democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
- SANTOS, B. de Sousa, *Pela Mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade*. 2a. ed. São Paulo: Cortez, 1995.
- SCHERER-WARREN, I., *Cidadania sem Fronteiras: ações coletivas na era da globalização*. São Paulo: Hucitec, 1999.
- SEN, A., *Desenvolvimento como Liberdade*. São Paulo: Cia. das Letras, 2000.
- SIISIÄINEN, M., *Two Concepts of Social Capital: Bourdieu vs. Putnam*. Paper presented at ISTR Fourth International Conference "The Third Sector: For What and for Whom?". Trinity College, Dublin, Ireland, July 5-8, 2000.
- SKIDMORE, T.E., "A lenta via brasileira para a democratização: 1974-1985". Stepan, A. (org.). *Democratizando o Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.
- STEIL, C. A., "ONGs no Brasil: elementos para uma narrativa política". *Humanas*, v. 24, n. 1/2, pp. 36-55. Porto Alegre/IFCH, 2001.
- SZAZI, E., *Terceiro Setor: regulação no Brasil*. São Paulo: Petrópolis, 2000.
- THERBÖRN, G., "A crise e o futuro do capitalismo", SADER, E.; GENTILI, P. (orgs.) *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. São Paulo: Paz e Terra, 2000.
- UNITED NATIONS, *Recommendations to Geneva 2000 from the Expert Working Group Meeting on Volunteering and Social Development*. Expert Working Group Meeting on Volunteering & Social Development. New York: UN, November 29-30, 1999.
- WALL, E.; FERRAZZI, G.; SCHRYER, F., "Getting the Goods on Social Capital", *Rural Sociology*, 63 (2), pp. 300-322, 1998.
- Zero Hora. *40 Anos*, 02.05.2004, p. 17.

ANEXOS

ANEXO A

Mapa 1: Distribuição por regiões do Orçamento Participativo das entidades cadastradas no Conselho Municipal de Assistência Social, Porto Alegre 2003



ANEXO A

Mapa 2: Distribuição por regiões do Conselho Tutelar das entidades cadastradas no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, Porto Alegre, 2001



ANEXO B

Relação das organizações sociais pesquisadas

Organização	Ano de Criação	Origem	Áreas temáticas de atuação	Beneficiários
Acesso Cidadania e Direitos Humanos	1996	Laica, profissionais liberais	Psquisa, Defesa e promoção de direitos humanos e cidadania; Meio ambiente, Desenvolvimento econômico, social e comunitário, associações profis.e sindicatos, assoc. moradores e rádios comunitárias	Crianças e adolescentes; famílias vulneráveis ou em situação de risco; comunidade local; moradores áreas de ocupação; outras ONGs; mulheres; negros; homossexuais; povos indígenas; formuladores de pol.públ.
Associação de Apoio à Criança e ao Adolescente - AMENCAR	1979	Ecumênica	Assistência social; defesa e promoção de direitos humanos e cidadania;	Crianças e adolescentes; famílias vulneráveis ou em situação de risco; meninos e meninas que vivem nas ruas; pessoas portadoras de deficiências e necessidades especiais
Associação Beneficente Santa Zita de Lucca	1979	Religiosa, católica	Cultura e recreação; saúde, assistência social; filantropia	Crianças e adolescentes; comunidade local;
Associação Casa Marta e Maria	1995	Religiosa, católica	Comunidade terapêutica; recuperação para dependentes químicos do sexo feminino de 12 a 18 anos.	Adolescentes e jovens com problemas de drogadição.
Associação Casa Menina de Rua	1994	Religiosa, filantrópica assistencial	Assistência social; Defesa de direitos humanos e promoção da cidadania	Adolescentes; famílias vulneráveis ou em situação de risco
Associação Cultural de Oficineiros	1993	Leiga, artistas	Cultura e recreação; saúde, educação e pesquisa; assistência social;defesa e promoção de direitos ; humanos e cidadania; meio ambiente; desenv.econ.. social e comun.; assoc. profis. e sindicatos.	Crianças e adolescentes; famílias vulneráveis em situação de risco; meninos e meninas que vivem nas ruas; moradores de rua adultos; PPDs; idosos; crianças com probl. de drogadição; comunidade local; moradores de áreas de ocupação; outras ONGs; mulheres; negros; homossexuais; portadores de HIV; formuladores de políticas públicas; Orçamento Participativo.
Associação Evangélica Luterana de Caridade – AELCA	1968	Religiosa, luterana	Educação e pesquisa; assistência social	Crianças e adolescentes

ANEXO B**Relação das organizações sociais pesquisadas**

Organização	Ano de Criação	Origem	Áreas temáticas de atuação	Beneficiários
Associação Nossa Senhora do Perpétuo Socorro	1991	Religiosa, católica	Assistência social, defesa e promoção de direitos humanos e cidadania	Crianças e adolescentes; famílias vulneráveis ou em situação de risco. públicas; excluídos em geral
Cáritas Brasileira-Secretariado Regional do Rio Grande do Sul	1961	Religiosa, católica	Assistência social, defesa e promoção de direitos; meio ambiente; desenv. econ.social e comunitário; filantropia.	Famílias vulneráveis ou em situação de risco; comunidade local; outras ONGs; mulheres; negros; formuladores de políticas
CECA-Centro Ecumênico de Evangelização, Capacitação e Assessoria	1973	Ecumênica, agentes de pastoral	Cultura e recreação; assistência social; defesa e promoção de direitos humanos e cidadania; desenv. econ.social e comunitário	Crianças e adolescentes; crianças e adolescentes com problemas de drogadição; comunidade local; mulheres; formuladores de políticas públicas
Centro Comunitário São José Operário	1978	Religiosa, católica	Assistência social	Crianças e adolescentes; famílias vulneráveis ou em situação de risco
Centro de Reabilitação Vita	1988	Religiosa, evangélica não pentecostal	Assistência social; defesa e promoção de direitos humanos e cidadania; filantropia	Moradores de rua adultos; idosos; portadores de HIV
CIDADE-Centro de Assessoria e Estudos Urbanos	1988	Laica, profissionais liberais	Defesa de direitos humanos e cidadania; desenvolvimento econômico, social e comunitário; planejamento e gestão urbana	Organizações populares/movimentos populares; mulheres; moradores de áreas de ocupação; formuladores de políticas públicas; comunidades envolvidas com o Orçamento Participativo
Congregação da Missão-Casa São Vicente de Paulo	1937	Religiosa, católica	Educação; assistência social; desenvolvimento econômico, social e comunitário; religiosas	Crianças e adolescentes; famílias vulneráveis ou em situação de risco; moradores de áreas de ocupação; mulheres; portadores de HIV

ANEXO B**Relação das organizações sociais pesquisadas**

Organização	Ano de Criação	Origem	Áreas temáticas de atuação	Beneficiários
Instituto de Assistência e Proteção à Infância	1932	Laica, comunitária comunidade	Assistência social; desenv. econ. social e comunitário; filantropia	Crianças e adolescentes
Instituto Espírita Dias da Cruz	1907	Espírita	Assistência social; filantropia; religiosas	Crianças e adolescentes; famílias vulneráveis ou em situação de risco; comunidade local; outras ONGs; pessoas carentes
Lar Fabiano de Cristo	1958	Espírita	Cultura e recreação; saúde; assistência social; filantropia	Crianças e adolescentes; famílias vulneráveis ou em situação de risco; idosos; comunidade local; portadores de HIV
Maria Marias Tecelagem	2001	Comunitária	Economia solidária	Mulheres; comunidade local
Obra Social Santa Luiza	1959	Religiosa, filantrópica assistencial	Educação; assistência social; filantropia, religiosas	Crianças e adolescentes; famílias vulneráveis ou em situação de risco
Pequena Casa da Criança	1956	Laica, comunitária	Assistência social; filantropia	Crianças e adolescentes; famílias vulneráveis ou em situação de risco idosos; crianças e adolescentes com problemas de drogadição; comunidade local
Clínica Esperança de Amparo a Criança-CEACRI	1997	Religiosa, evangélica pentecostal; filantrópica assistencial	Saúde	Crianças de 0 a 9 anos portadoras do vírus HIV, abandonadas pelos pais; órfãs; carentes
Sociedade Educacional e Caridade Instituto São Benedito	1912	Religiosa; católica; filantrópica assistencial	Cultura e recreação; assistência social; filantropia; religiosas	Crianças e adolescentes; famílias vulneráveis ou em situação de risco; pessoas portadoras de deficiências e necessidades especiais; comunidade local
SOS-Casas de Acolhida	1967	Laica, filantrópica assistencial	Assistência social; filantropia	Crianças e adolescentes; famílias vulneráveis ou em situação de risco; pessoas portadoras de deficiências e necessidades especiais; portadores de HIV
SPAAN-Sociedade Porto-Alegrense de Auxílio aos Necessitados	1931	Laica, Rotary Clube de Porto Alegre	Assistência social	Idosos carentes

ANEXO B**Relação das organizações sociais pesquisadas**

Organização	Ano de Criação	Origem	Áreas temáticas de atuação	Beneficiários
THEMIS-Assessoria Jurídica e Estudos de Gênero	1993	Laica, profissionais liberais	Saúde; Educação e Pesquisa; Defesa de direitos e promoção da cidadania; Desenvolvimento social e comunitário	Mulheres; outras ONGs; formuladores de políticas públicas
VIA-Pró-Doações e Transplantes	1999	Laica, profissionais liberais	Saúde; Assistência Social; Educação e Pesquisa; Defesa de direitos humanos e promoção da cidadania	Crianças e adolescentes; famílias vulneráveis ou em situação de risco; pessoas portadoras de deficiências e necessidades especiais
Lar de São José	1953	Laica, filantrópica assistencial	Cultura e Recreação; Assistência social; Defesa de direitos humanos e promoção da cidadania; meio ambiente; Saúde; Educação	Crianças e adolescentes; famílias vulneráveis ou em situação de risco; meninos e meninas que vivem nas ruas

ANEXO B

Relação das organizações sociais em que foram realizadas entrevistas com dirigentes

Associação Cristã de Moços-Fundação Cazemiro Bruno Kurtz

Associação Cultural de Oficineiros

Associação de Mulheres Solidárias da Grande Cruzeiro

CIDADE-Centro de Assessoria e Estudos Urbanos

Congregação da Missão-Casa São Vicente de Paulo

Instituto de Assistência e Proteção à Infância

MDCA-Movimento pelos Direitos da Criança e do Adolescente

SOS-Casas de Acolhida

THEMIS-Assessoria Jurídica e Estudos de Gênero

VIA-Pró-Doações e Transplantes

ANEXO C

Lei nº 9.790/99

2.6 - Organizações da sociedade civil de interesse público

2.6.1 Qualificação

Art. 1º. Podem qualificar-se como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público as pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, desde que os respectivos objetivos sociais e normas estatutárias atendam aos requisitos instituídos por esta Lei. (Lei nº 9.790, de 23.03.1999)

§1º Para os efeitos desta Lei, considera-se sem fins lucrativos a pessoa jurídica de direito privado que não distribui, entre os seus sócios ou associados, conselheiros, diretores, empregados ou doadores, eventuais excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, bonificações, participações ou parcelas do seu patrimônio, auferidos mediante o exercício de suas atividades, e que os aplica integralmente na consecução do respectivo objeto social.

§ 2º A outorga da qualificação prevista neste artigo é ato vinculado ao cumprimento dos requisitos instituídos por esta Lei.

Art. 2º Não são passíveis de qualificação como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, ainda que se dediquem de qualquer forma às atividades descritas no art. 3º desta Lei: (Lei nº 9.790, de 23.03.1999)

- I. as sociedades comerciais;
- II. os sindicatos, as associações de classe ou de representação de categoria profissional;
- III. as instituições religiosas ou voltadas para a disseminação de credos, cultos, práticas e visões devocionais e confessionais;
- IV. as organizações partidárias e assemelhadas, inclusive suas fundações;
- V. as entidades de benefício mútuo destinadas a proporcionar bens ou serviços a um círculo restrito de associados ou sócios;
- VI. as entidades e empresas que comercializam planos de saúde e assemelhados;
- VII. as instituições hospitalares privadas não gratuitas e suas mantenedoras;
- VIII. as escolas privadas dedicadas ao ensino formal não gratuito e suas mantenedoras;
- IX. as Organizações Sociais;
- X. as cooperativas;
- XI. as fundações públicas;
- XII. as fundações, sociedades civis ou associações de direito privado criadas por órgão público ou por fundações públicas;
- XIII. as organizações creditícias que tenham quaisquer tipo de vinculação com o sistema financeiro nacional a que se refere o art. 192 da Constituição Federal.

Art. 3º A qualificação instituída por esta Lei, observado em qualquer caso, o princípio da universalização dos serviços, no respectivo âmbito de atuação das Organizações, somente será conferida às pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujos objetivos sociais tenha pelo menos uma das seguintes finalidades:(Lei 9790 de 23.03.1999)

- I. promoção da assistência social;
- II. promoção da cultura, defesa e conservação do patrimônio histórico e artístico;
- III. promoção gratuita da educação, observando-se a forma complementar de participação das organizações de que trata esta Lei;
- IV. promoção gratuita da saúde, observando-se a forma complementar de participação das organizações de que trata esta Lei;
- V. promoção da segurança alimentar e nutricional;
- VI. defesa, preservação e conservação do meio ambiente e promoção do desenvolvimento sustentável;
- VII. promoção do voluntariado;
- VIII. promoção do desenvolvimento econômico e social e combate à pobreza;
- IX. experimentação, não lucrativa, de novos modelos sócio-produtivos e de sistemas alternativos de produção, comércio, emprego e crédito;
- X. promoção de direitos estabelecidos, construção de novos direitos e assessoria jurídica gratuita de Interesse suplementar;
- XI. promoção da ética, da paz, da cidadania, dos direitos humanos, da democracia e de outros valores universais;
- XII. estudos e pesquisas, desenvolvimento de tecnologias alternativas, produção e divulgação de informações e conhecimentos técnicos e científicos que digam respeito às atividades mencionadas neste artigo.

Parágrafo único. Para os fins deste artigo, a dedicação às atividades nele previstas configura-se mediante a execução direta de projetos, programas, planos de ações correlatas, por meio da doação de recursos físicos, humanos e financeiros, ou ainda pela prestação de serviços intermediários de apoio a outras organizações sem fins lucrativos e a órgãos do setor público que atuem em áreas afins.

Art. 4º Atendido ao disposto no art. 3º, exige-se ainda, para qualificarem-se como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, que as pessoas jurídicas interessadas sejam regidas por estatutos, cujas normas expressamente disponham sobre: (Lei 9790 de 23.03.1999)

- I. a observância dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, economicidade e da eficiência;
- II. a adoção de práticas de gestão administrativa, necessárias e suficientes a coibir a obtenção, de forma individual ou coletiva, de benefícios ou vantagens pessoais, em decorrência da participação no respectivo processo decisório;
- III. a constituição de conselho fiscal ou órgão equivalente, dotado de competência para opinar sobre os relatórios de desempenho financeiro e contábil, e sobre as operações patrimoniais realizadas, emitindo pareceres para os organismos superiores da entidade.
- IV. a previsão de que, em caso de dissolução da entidade, o respectivo patrimônio líquido será transferido a outra pessoa jurídica qualificada nos termos desta Lei, preferencialmente que tenha o mesmo objeto social da extinta.
- V. a previsão de que, na hipótese de a pessoa jurídica perder a qualificação instituída por esta Lei, o respectivo acervo patrimonial disponível, adquirido com recursos públicos durante o período em que perdurou aquela qualificação, será transferido a outra pessoa jurídica qualificada nos termos desta Lei, preferencialmente que tenha o mesmo objeto social;
- VI. a possibilidade de se instituir remuneração para os dirigentes da entidade, que atuem efetivamente na gestão executiva e para aqueles que a ela prestam serviços

- específicos, respeitados, em ambos os casos, os valores praticados pelo mercado, na região correspondente à sua área de atuação;
- VII. as normas de prestação de contas a serem observadas pela entidade, que determinarão no mínimo:
- a. a observância dos princípios fundamentais de contabilidade e das Normas Brasileiras de Contabilidade;
 - b. que se dê publicidade, por qualquer meio eficaz, no encerramento do exercício fiscal, ao relatório de atividades e das demonstrações financeiras da entidade, incluindo-se as certidões negativas de débitos junto ao INSS e ao FGTS, colocando-os à disposição para exame de qualquer cidadão;
 - c. a realização de auditoria, inclusive por auditores externos independentes se for o caso, da aplicação dos eventuais recursos objeto do Termo de Parceria, conforme previsto em regulamento;
 - d. a prestação de contas de todos os recursos e bens de origem pública recebidos pelas Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público será feita conforme determina o parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal.

Art. 5º Cumpridos os requisitos dos artigos 3º e 4º desta Lei, a pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos, interessada em obter a qualificação instituída por esta Lei, deverá formular requerimento escrito ao Ministério da Justiça, instruído com cópias autenticadas dos seguintes documentos: (Lei nº 9.790, de 23.03.1999)

- I. estatuto registrado em Cartório;
- II. ata de eleição de sua atual diretoria;
- III. balanço patrimonial e demonstração do resultado do exercício;
- IV. declaração de isenção do imposto de renda;
- V. inscrição no Cadastro Geral de Contribuintes.

Art. 6º Recebido o requerimento previsto no artigo anterior, o Ministério da Justiça decidirá, no prazo de trinta dias, deferindo ou não o pedido. (Lei nº 9.790, de 23.03.1999)

§ 1º No caso de deferimento, o Ministério da Justiça emitirá, no prazo de quinze dias da decisão, certificado de qualificação da requerente como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público.

§ 2º Indeferido o pedido, o Ministério da Justiça, no prazo do § 1º, dará ciência da decisão, mediante publicação no Diário Oficial.

§ 3º O pedido de qualificação somente será indeferido quando:

- I. a requerente enquadrar-se nas hipóteses previstas no artigo 2º desta Lei;
- II. a requerente não atender aos requisitos descritos nos artigos 3º e 4º desta Lei;
- III. a documentação apresentada estiver incompleta.

Art. 18 As pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos, qualificadas com base em outros diplomas legais, poderão qualificar-se como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, desde que atendidos aos requisitos para tanto exigidos, sendo-lhes assegurada a manutenção simultânea dessas qualificações, até dois anos contados da data de vigência desta Lei. (Lei 9790 de 23.03.1999)

§ 1º Findo o prazo de dois anos, a pessoa jurídica interessada em manter a qualificação prevista nesta Lei deverá por ela optar, fato que implicará a renúncia automática de suas

qualificações anteriores.

§ 2º Caso não seja feita a opção prevista no parágrafo anterior, a pessoa jurídica perderá automaticamente a qualificação obtida nos termos desta Lei.

2.6.2 Disposições gerais

Art. 16 É vedada às entidades qualificadas como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público a participação em campanhas de interesse político-partidário ou eleitorais, sob quaisquer meios ou formas. (Lei nº 9.790, de 23.03.1999)

Art.17 O Ministério da Justiça permitirá, mediante requerimento dos interessados, livre acesso público a todas as informações pertinentes às Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público. (Lei nº 9.790, de 23.03.1999)

2.6.3 Desqualificação

Art. 7º Perde-se a qualificação de Organização da Sociedade Civil de Interesse Público, a pedido ou mediante decisão proferida em processo administrativo ou judicial, de iniciativa popular ou do Ministério Público, no qual serão assegurados ampla defesa e o devido contraditório. (Lei nº 9.790, de 23.03.1999)

Art. 8º Vedado o anonimato, e desde que amparado por fundadas evidências de erro ou fraude, qualquer cidadão, respeitadas as prerrogativas do Ministério Público, é parte legítima para requerer, judicial ou administrativamente, a perda da qualificação instituída por esta Lei. (Lei nº 9.790, de 23.03.1999)

ANEXO C

Lei 9.608 de 1998

Dispõe sobre o serviço voluntário e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º Considera-se serviço voluntário, para fins desta Lei, a atividade não remunerada, prestada por pessoa física a entidade pública de qualquer natureza, ou a instituição privada de fins não lucrativos, que tenha objetivos cívicos, culturais, educacionais, científicos, recreativos ou de assistência social, inclusive mutualidade.

Parágrafo único. O serviço voluntário não gera vínculo empregatício, nem obrigação de natureza trabalhista previdenciária ou afim.

Art. 2º O serviço voluntário será exercido mediante a celebração de termo de adesão entre a entidade, pública ou privada, e o prestador do serviço voluntário, dele devendo constar o objeto e as condições de seu exercício.

Art. 3º O prestador do serviço voluntário poderá ser ressarcido pelas despesas que comprovadamente realizar no desempenho das atividades voluntárias.

Parágrafo único. As despesas a serem ressarcidas deverão estar expressamente autorizadas pela entidade a que for prestado o serviço voluntário.

Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 5º Revogam-se as disposições em contrário.

Brasília, 18 de fevereiro de 1998; 177º da Independência e 110º da República.

FERNANDO HENRIQUE CARDOSO

ANEXO C

ANEXO C

LEI N ° 6.787

Dispõe sobre a política de atendimento dos
Direitos da Criança e do Adolescente
no Município, e dá outras providências.

O PREFEITO MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE.

Faço saber que a Câmara Municipal aprovou e eu sanciono a
seguinte Lei:

TÍTULO I

DAS DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 1º - Esta Lei dispõe sobre a política municipal de
atendimento dos Direitos da Criança e do Adolescente e estabelece normas gerais
para sua adequada aplicação.

Art. 2º - O atendimento dos Direitos da Criança e do
Adolescente, no âmbito municipal, far-se-á através de:

I – Políticas sociais básicas de educação, saúde, habitação,
recreação, esportes, cultura, lazer, profissionalização e outras que asseguram o
desenvolvimento físico, afetivo, mental, moral, espiritual e social da criança e do
adolescente, em condições de liberdade e dignidade, bem como a convivência
familiar e comunitária;

II – políticas e programas de assistência social, em caráter
supletivo, para aqueles que dela necessitem;

III – serviços especiais, nos termos desta Lei.

§ 1º - O Município destinará recursos e espaços públicos para
programações culturais, esportivas e de lazer voltadas para a infância e a juventude.

§ 2º - O Município poderá firmar consórcios e convênios com
entidades públicas e privadas ou outras esferas governamentais, para atendimento
regionalizado, desde que haja prévia autorização do Conselho Municipal dos
Direitos da Criança e do Adolescente.

Art. 3º - São órgãos e instrumento da política de atendimento
dos Direitos da Criança e do Adolescente:

I – Fórum Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente;

II – Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do
Adolescente;

III – Conselho Tutelar;

IV – Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do
Adolescente.

Art. 4º - As entidades governamentais e não governamentais
deverão proceder à inscrição de seus programas, especificando os regimes de
atendimento, na forma definida neste artigo, junto ao Conselho Municipal dos
Direitos da Criança e do Adolescente, o qual manterá registro das inscrições e de
suas alterações, do que fará comunicação ao Conselho Tutelar e à autoridade
judiciária.

Art. 5º - Os programas a que se refere o artigo anterior serão
classificados como de proteção ou sócio-educativos e destinar-se-ão a:

a) orientação e apoio sócio-familiar;

b) apoio sócio-educativo em meio aberto;

- c) colocação familiar;
- d) abrigo;
- e) liberdade assistida;
- f) semiliberdade;
- g) internação.

Art. 6º - Os serviços especiais referidos no inciso III do art. 2º visam à:

- a) proteção e atendimento médico e psicológico às vítimas de negligência, maus tratos, exploração, abuso, crueldade e opressão;
- b) identificação e localização de pais, crianças e adolescentes desaparecidos;
- c) proteção jurídico-social.

TÍTULO II

DO FÓRUM MUNICIPAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

Art. 7º - Fica instituído o Fórum composto de entidades não governamentais que mantenham programas de atendimento à criança e ao adolescente e de entidades que tenham por objetivo a defesa e proteção dos Direitos da Criança e do Adolescente, especificamente, ou do cidadão de modo geral.

Art. 8º - O Fórum é consultivo do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e tem por função sugerir as políticas a serem adotadas por este Conselho, assim como auxiliar na implementação das mesmas.

Art. 9º - Todas as entidades com atuação no Município de Porto Alegre, que estejam consoantes com o art. 7º, para participarem do Fórum Municipal, credenciar-se-ão perante o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente.

§ 1º - São requisitos para as entidades credenciarem--se:

- a) estarem legalmente constituídas;
- b) não possuírem fins lucrativos;
- c) comprovarem o trabalho direto ou indireto com crianças e adolescentes;
- d) ser reconhecida a idoneidade das pessoas que compõem seus quadros;
- e) tratando-se de entidades com trabalho direto, atenderem aos requisitos específicos de cada programa que desenvolvem.

§ 2º - Para os efeitos desta Lei considerar-se-á trabalho direto com criança e adolescente o desenvolvimento de serviços ou programas específicos e trabalho indireto, de promoção e defesa da criança e do adolescente, a colaboração ou assessoria a entidades que exerçam estas atividades diretamente ou, por outro lado, entidades que tenham em suas finalidades a defesa do cidadão.

§ 3º - Compete ao Conselho Municipal, quando do requerimento de inscrição da entidade, verificar os requisitos do art. 7º e art. 9º, § 1º, bem como homologar as mesmas.

§ 4º - Caso alguma entidade não tenha sua inscrição homologada pelo Conselho Municipal Provisório dos Direitos da Criança e do Adolescente, a mesma poderá solicitar reexame ao Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, quando da sua constituição.

Art. 10 – Compete ao Fórum Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente eleger as entidades da sociedade civil que participarão do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente.

Art. 11 – O Regimento Interno deste órgão será elaborado pelo

Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente.

TÍTULO III

DO CONSELHO MUNICIPAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

Art. 12 – Fica criado o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, Órgão normativo, deliberativo e controlador da política de atendimento, vinculado administrativamente à Secretaria do Governo Municipal.

Art. 13 – O Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente será composto de 1/3 de órgãos do Poder Público, 1/3 de entidades não governamentais que exerçam trabalho direto com crianças e adolescentes e 1/3 de entidades com trabalho indireto com crianças e adolescentes.

§ 1º - Os representantes do Poder Público são os seguintes:

a) um representante da Secretaria Municipal de Educação;

b) um representante da Secretaria Municipal de Saúde e Serviço Social;

c) um representante da Secretaria Municipal da Cultura;

d) um representante da Secretaria Municipal da Fazenda;

e) um representante da Secretaria do Governo Municipal;

f) um representante da Procuradoria-Geral do Município;

g) um representante da Câmara Municipal de Vereadores.

§ 2º - As entidades não governamentais serão eleitas pelo Fórum

Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, nos termos do art. 10 desta Lei.

§ 3º - Os representantes do Poder Executivo serão indicados pelo Prefeito Municipal, dentre pessoas de sua confiança, e com poder de decisão no âmbito de sua competência.

§ 4º - O representante do Poder Legislativo será indicado pelo Presidente da Câmara Municipal de Vereadores.

§ 5º - Cada órgão público e entidade civil deverá indicar o membro que o representa, bem como o respectivo suplente.

§ 6º - A ausência injustificada por 3 (três) reuniões consecutivas, ou 6 (seis) intercaladas, no decurso do mandato, implicará a exclusão automática da entidade eleita para o Conselho Municipal, devendo o Fórum eleger a nova entidade que a substituirá.

§ 7º - Sendo o representante do órgão público o faltante, o Prefeito Municipal deverá ser imediatamente cientificado.

Art. 14 – As entidades participantes do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente terão mandato de 2 (dois) anos.

Art. 15 – A função de membro do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente é considerada de interesse público relevante e não será remunerada.

Art. 16 – Compete ao Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente:

a) na primeira sessão anual, eleger seu Presidente;

b) formular a política municipal de proteção, promoção e defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente, definindo prioridades e controlando as ações de execução em todos os níveis, ouvido o Fórum Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente;

c) deliberar sobre a convivência e oportunidade de implementação dos programas e serviços destinados ao atendimento das crianças e adolescentes, bem como sobre a criação de entidades governamentais ou realização

- de consórcio intermunicipal regionalizado de atendimento;
- d) apreciar e deliberar a respeito dos auxílios ou benefícios, bem como da aplicação dos mesmos, a serem concedidos a entidades não governamentais que tenham por objetivo a promoção, proteção e defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente;
 - e) propor modificações nas estruturas das Secretarias e órgãos da Administração ligados à promoção, proteção e defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente;
 - f) efetuar o registro das entidades governamentais e não governamentais que desenvolvam programas com crianças e adolescentes, assim como inscrever os respectivos programas de proteção e sócio-educativos na forma dos artigos 90 e 91 da Lei Federal nº 8.069/90;
 - g) fixar critérios de utilização, através de planos de aplicação das doações subsidiadas e demais receitas, destinando necessariamente percentual para o incentivo do acolhimento, sob a forma de guarda, de criança ou adolescente, órfão ou abandonado, de difícil colocação familiar;
 - h) determinar e fiscalizar o trabalho da Junta Administrativa;
 - i) opinar sobre o orçamento municipal destinado à assistência social, saúde e educação, indicando as modificações necessárias à consecução da política formulada;
 - j) elaborar seu Regimento Interno;
 - k) elaborar o Regimento do Fórum Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e submetê-lo à aprovação do mesmo;
 - l) estabelecer política de formação de pessoal com vista à qualificação do atendimento da criança e do adolescente;
 - m) manter intercâmbio com entidades internacionais, federais e estaduais congêneres, ou que tenham atuação na proteção, promoção e defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente;
 - n) realizar e incentivar campanhas promocionais de conscientização dos Direitos da Criança e do Adolescente;
 - o) definir o cronograma de implantação dos Conselhos Tutelares;
 - p) estabelecer critérios, bem como organizar, juntamente com a Justiça Eleitoral, a eleição dos Conselhos Tutelares, conforme a lei.

Parágrafo único – A Prefeitura Municipal dará suporte administrativo e financeiro ao Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, utilizando-se, para tanto, de servidores, espaço físico e recursos destinados para tal fim.

Art. 17 – O número de integrantes do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente poderá ser aumentado ou diminuído, mantida a composição tripartite, mediante proposta do Presidente ou de 1/3 (um terço) dos membros referidos neste artigo, aprovada por 2/3 (dois terços) dos membros do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente.

Art. 18 – Fica criado o Conselho Municipal Provisório dos Direitos da Criança e do Adolescente com a finalidade de:

- a) formar o Fórum Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente;
- b) coordenar o processo de eleição das entidades que comporão o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente.

§ 1º - Este Conselho Provisório terá vigência por 45 (quarenta e

cinco) dias. Neste período deverá estar concluído o processo de eleição aludido na letra “b” deste artigo.

§ 2º - Ao final dos 45 (quarenta e cinco) dias, o Presidente do Conselho Municipal Provisório prestará contas da verba recebida e apontará as entidades que foram credenciadas, no Fórum Municipal, para o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente.

§ 3º - Comporão este Conselho Provisório:

- a) dois representantes da Câmara de Vereadores;
- b) um representante da Secretaria Municipal de Educação;
- c) um representante da Secretaria Municipal da Cultura;
- d) um representante da Secretaria Municipal de Saúde e Serviço Social;
- e) um representante da Secretaria Municipal da Fazenda;
- f) um representante da Secretaria do Governo Municipal;
- g) um representante da Procuradoria-Geral do Município;
- h) um representante do Movimento Assistencial de Porto Alegre;
- i) um representante da Pastoral do Menor da Igreja Católica;
- j) um representante da Comissão de Porto Alegre do Movimento de Meninos e Meninas de Rua;
- k) um representante da Ordem dos Advogados do Brasil;
- l) um representante da UAMPA;
- m) um representante do Movimento de Justiça dos Direitos Humanos;
- n) um representante da CIMS;
- o) um representante da APAE.

§ 4º - O Presidente do Conselho Provisório dos Direitos da Criança e do Adolescente é o representante do MAPA.

TÍTULO IV

DO CONSELHO TUTELAR

Art. 19 – Ficam instituídos os Conselhos Tutelares, órgãos permanentes e autônomos, não jurisdicionais, encarregados de zelar pelo cumprimento dos Direitos da Criança e do Adolescente, na proporção de, no mínimo um para cada 200.000 habitantes.

Parágrafo único – A implantação paulatina dos Conselhos Tutelares deverá ser feita no prazo máximo de 24 (vinte e quatro) meses.

Art. 20 – Os Conselhos Tutelares serão eleitos por voto direto, secreto, universal e facultativo dos cidadãos do Município, em eleição presidida pela Justiça Eleitoral, e fiscalizada pelo Ministério Público, na forma da lei. *Art. alterado pelo art. 34 da Lei Municipal 7.394/93*

Art. 21 – A eleição será organizada mediante resolução da Justiça Eleitoral, na forma deliberada pelo Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente. *Art. Alterado pelo art. 35 da Lei Municipal 7.394/93*

Art. 22 – Os Conselhos Tutelares serão compostos de 5 (cinco) membros com mandato de 3 (três) anos, permitida uma reeleição.

Parágrafo único – Para cada conselheiro haverá 2 (dois) suplentes. *Parágrafo único revogado pelo art. 37 da Lei Municipal 7.394/93.*

Art. 23 – São requisitos para candidatar-se e exercer as funções de membro do Conselho Tutelar: *(Artigo alterado pelo art. 33 da Lei Municipal 7.394/93)*

- I – reconhecida idoneidade moral;
- II – idade superior a 21 anos;
- III – residir no município;
- IV – reconhecido trabalho com criança e adolescente ou em defesa do cidadão.

Parágrafo único – É vedado aos Conselheiros:

- I – receber, a qualquer título, honorários;
- II – divulgar, por qualquer meio, notícia a respeito de fato que possa identificar a criança, o adolescente ou sua família, salvo autorização judicial, nos termos da Lei Federal nº 8.069/90.

Art. 24 – O exercício efetivo da função de membro do Conselho Tutelar constituirá serviço relevante, estabelecerá presunção de idoneidade moral e assegurará prisão especial em caso de crime comum, até julgamento definitivo.

Art. 25 – O exercício da função de Conselheiro deverá ser de dedicação exclusiva.

Parágrafo único – Se o Conselheiro quiser candidatar-se a cargo eletivo deverá licenciar-se de sua função 120 (cento e vinte) dias antes do pleito.

Art. 26 – Na qualidade de membros eleitos por mandato, os Conselheiros não serão incluídos nos quadros da Administração Municipal, mas terão direito à remuneração fixada. *Art. Revogado pelo Art. 37 da Lei Municipal 7.394/93.*

Parágrafo único – A remuneração do Conselheiro corresponderá ao Nível Superior do Quadro do Funcionalismo da Prefeitura.

Art. 27 – Compete ao Conselho Tutelar cumprir o disposto na Lei Federal nº 8.069/90, devendo o mesmo funcionar diariamente, inclusive em domingos e feriados, 24 horas ao dia.

Parágrafo único – Para o funcionamento 24 horas ao dia, os Conselheiros poderão estabelecer regime de plantão.

Art. 28 – O Conselheiro eleito, sendo funcionário público municipal, poderá optar pelos vencimentos percebidos no exercício de sua função no Município, em detrimento dos vencimentos auferidos à função de Conselheiro.

Art. 29 – Perderá o mandato o Conselheiro que for condenado por sentença irrecorrível pela prática de crime doloso, ou pela prática dos crimes e infrações administrativas previstas na Lei Federal nº 8.069/90.

Art. 30 – São impedidos de servir no mesmo Conselho marido e mulher, ascendente e descendente, sogro e genro ou nora, irmãos, cunhados durante o cunhadio, tio e sobrinho, padrasto ou madrasta e enteado.

Parágrafo único – Estende-se o impedimento do Conselheiro, na forma deste artigo, em relação à autoridade judiciária e ao representante do Ministério Público com atuação na Justiça da Infância e da Juventude, em exercício da comarca, foro regional ou distrital local.

TÍTULO V

DO FUNDO MUNICIPAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

Art. 31 – Fica criado o Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, instrumento de captação e aplicação de recursos a serem utilizados segundo as deliberações do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente.

Art. 32 – Constitui receita do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente:

- a) recursos orçamentários destinados pelo Município, pelo Estado e pela União;
- b) recursos oriundos de convênios atinentes à execução de políticas para o atendimento de crianças e adolescentes firmados pelo Município;
- c) doações;
- d) multas previstas na Lei Federal 8.069/90;
- e) outras que venham a ser instituídas.

Art. 33 – O Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente é de responsabilidade da Secretaria do Governo Municipal, sendo que será administrado por uma Junta Administrativa.

Parágrafo único – A Junta Administrativa fica obrigada a executar as deliberações do Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente, bem como limitada à autorização deste para liberação de recursos para programas de atendimento aos Direitos da Criança e do Adolescente.

Art. 34 – A Junta Administrativa será composta pelos representantes das Secretarias do Governo Municipal e da Fazenda no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, mais dois funcionários designados pela Secretaria do Governo Municipal para exercerem esta função.

Art. 35 – São atribuições da Junta Administrativa:

- a) registrar os recursos orçamentários próprios do Município ou a ele transferido em benefício das crianças e dos adolescentes pelo Estado ou pela União;
- b) registrar os recursos captados pelo Município através de convênios ou por doação ao Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente;
- c) manter o controle escritural das aplicações financeiras levadas a efeito do Município, nos termos das resoluções do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente;
- d) executar o cronograma de liberação de recursos específicos, segundo as resoluções do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente;
- e) apresentar trimestralmente, em reunião do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, o registro dos recursos captados pelo Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, bem como de sua destinação;
- f) apresentar anualmente os planos de aplicação e a prestação de contas ao Estado ou ao Município, conforme a origem das dotações orçamentárias;
- g) anualmente, apresentar à população os planos de aplicação e prestação de contas, mediante publicação dos mesmos.

Art. 36 – Sempre que o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente solicitar, a Junta Administrativa deverá prestar contas de suas atividades.

TÍTULO VI

DAS DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 37 – O credenciamento inicial e o primeiro processo da eleição de entidades que comporão o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente são de exclusiva responsabilidade do Conselho Municipal Provisório dos Direitos da Criança e do Adolescente, previsto no art. 18 e parágrafos.

Art. 38 – O Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do

Adolescente instalar-se-á de forma definitiva após a eleição das entidades da sociedade civil, num prazo máximo de 45 (quarenta e cinco) dias contados da publicação desta Lei.

Art. 39 – A contar da data de sua instalação definitiva, o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente deverá elaborar seu Regimento Interno no prazo máximo de 20 (vinte) dias.

Art. 40 – O Conselho Municipal Provisório dos Direitos da Criança e do Adolescente expedirá normatização de seu funcionamento, do credenciamento das entidades que comporão o Fórum Municipal e do processo de eleição no prazo de 5 (cinco) dias da publicação desta Lei.

Art. 41 – Fica o Executivo Municipal autorizado a abrir crédito suplementar para as despesas decorrentes da aplicação desta Lei.

Art. 42 – Esta Lei entrará em vigor na data de sua aplicação.

Art. 43 – Revogam-se as disposições em contrário, em especial o art. 7º, inciso XVI, da Lei Complementar nº 195, de 30-12-88.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE, 11 de janeiro de 1991.

Olívio Dutra,

Prefeito.

Esther Pillar Grossi,

Secretária Municipal de Educação.

Registre-se e publique-se.

Hélio Corbellini,

Secretário do Governo Municipal.

Lei publicada no Diário Oficial do Município em 14/01/91.

ANEXO D

Universidade Federal do Rio Grande do Sul
Programa de Pós-Graduação em Sociologia
Pesquisa "Capital Social e Ações Voluntárias da Sociedade Civil em Porto Alegre"

Módulo I – Identificação do respondente e da Organização

1. Nome da Organização _____
2. Ano de criação _____
3. Nome do (a) respondente _____
4. Cargo: _____
5. Formação _____
6. A função exercida pelo (a) respondente é remunerada?
a. Sim b. Não
7. Jornada de trabalho do (a) respondente
a. Menos de 20 horas
b. De 20 a 30 horas
c. De 21 a 39 horas
d. 40 horas e mais
8. Tempo de atuação do (a) respondente na Organização
a. Menos de 2 anos
b. De 2 a 5 anos
c. De 6 a 9 anos
d. De 10 a 15 anos
e. Mais de 15 anos
9. Descreva resumidamente como se constituiu a Organização _____
10. Dados Gerais:
 - a. CNPJ:
 - b. Razão social:
 - c. Sigla:
11. Situação Jurídica - a Organização possui:
 - 11.1. Registro no Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS)?
a. Sim b. Não
 - 11.2. Certificado de filantropia?
a. Sim b. Não
 - 11.3. Reconhecimento como organização de utilidade pública?
a. Municipal
b. Estadual
c. Federal
d. Não possui
 - 11.4. Qualificação como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP)?
a. Sim
b. Solicitado e aguardando resposta (passe para a pergunta 12)
c. Solicitado e não aceito (passe para a pergunta 12)
d. Não (passe para a pergunta 12)
 - 11.5. Caso seja OSCIP, já assinou algum Termo de Parceria? Se sua resposta for afirmativa, considera que o Termo contribuiu para o desenvolvimento das ações da organização? Como?

12. Endereço completo da Organização: _____

13. Página eletrônica da Organização: _____

14. E-mail geral da Organização: _____

Módulo II – Características da Organização

15. Como caracterizaria a sua Organização? (admite mais de uma alternativa)

- a. Organização não governamental
- b. Entidade filantrópica/assistencial religiosa
- c. Entidade do terceiro setor
- d. Associação de moradores
- e. Associação comunitária
- f. Outra. Especifique _____
- g. Não sabe/Prefere não responder

16. Caso a sua instituição tenha vinculação religiosa, qual?

- a. Evangélica pentecostal
- b. Evangélica não pentecostal
- c. Espírita
- d. Católica
- e. Umbanda/afrobrasileira
- f. Batista
- g. Mórmon
- h. Outra. Especifique _____

17. Qual a área de atuação de sua instituição? (admite mais de uma alternativa)

- a. Nacional
- b. Estadual
- c. Municipal
- d. O bairro onde está localizada
- e. Em mais de um bairro da cidade
- f. Intermunicipal
- g. Internacional

18. Caso tenha assinalado a alternativa **c** da questão 17, a sua Organização atua em mais de um município? Em caso afirmativo, em que municípios?

- a. Alvorada
- b. Canoas
- c. Cachoeirinha
- d. São Leopoldo
- e. Novo Hamburgo
- f. Outros. Quais?

19. Quais as áreas temáticas em que atua a Organização? (admite mais de uma alternativa)

Baseada na Classificação Internacional das Organizações Não-Lucrativas. Salamon, L; Anheir, H. Institute for Policy Studies/The Johns Hopkins University, 1996.

- a. Cultura e recreação
- b. Saúde
- c. Educação e Pesquisa
- d. Assistência Social
- e. Defesa e promoção de direitos humanos e de cidadania
- f. Meio ambiente

- g. () Desenvolvimento econômico, social e comunitário
- h. () Filantropia
- i. () Ajuda internacional
- j. () Religiosas
- k. () Associações profissionais e sindicatos
- l. () Outras. Especifique _____

20. Qual o público beneficiário das ações da Organização? (assinale as alternativas que forem necessárias)

- a. () Crianças e adolescentes
- b. () Famílias vulneráveis ou em situação de risco
- c. () Meninos e meninas que vivem nas ruas
- d. () Moradores de rua adultos
- e. () Pessoas portadoras de deficiências e necessidades especiais
- f. () Idosos
- g. () Crianças e adolescentes com problemas de drogadição
- h. () Comunidade local
- i. () Moradores de áreas de ocupação
- j. () Outras ONGs
- k. () Mulheres
- l. () Negros
- m. () Homossexuais
- n. () Portadores de HIV
- o. () Povos indígenas
- p. () Pesquisadores
- q. () Formuladores de políticas públicas
- r. () Outros. Especifique _____

21. Utilize cinco palavras-chaves que expressem o (s) objetivo (s) (missão) de sua instituição.

- a. _____
- b. _____
- c. _____
- d. _____
- e. _____

22. A sua instituição participa de algum conselho gestor de políticas públicas?

- a. () Sim
- b. () Não

23. Caso tenha respondido afirmativamente à questão 22, identifique qual (quais) o (s) conselho (s) em que participa.

- a. () Conselho Municipal de Defesa dos Direitos de Crianças e Adolescentes
- b. () Conselho Municipal de Assistência Social
- c. () Conselho Municipal do Idoso
- d. () Conselho Municipal de Habitação
- e. () Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e Ambiental
- f. () Conselho Municipal de Saúde
- g. () Outro. Especifique _____

24. A sua Organização participa de instâncias coletivas, tais como fóruns, ABONG, redes. entre outros?

- a. () Sim
- b. () Não

25. Em caso afirmativo, indique em que instâncias coletivas a Organização tem participação.

- a. () Associações. Quais?
 - b. () Assembléias. Quais?
 - c. () Campanhas. Quais?
 - d. () Comissões. Quais?
 - e. () Federações. Quais?
-

- f. () Fóruns. Quais?
- g. () Redes. Quais?
- h. () Outros. Quais?

26. Que influência exerce na atuação da Organização o fato de participar dessas instâncias coletivas?

27. Qual a nacionalidade da Organização
- a. () Brasileira
 - b. () Estrangeira

Questões 28 e 29 – Responda apenas se a Organização for estrangeira.

28. Se estrangeira, qual (is) a (s) relação (ões) da Organização com a Organização do país de origem? (admita mais de uma alternativa)

- a. () Financiamento
- b. () Definição de áreas temáticas
- c. () Parcerias/cooperação
- d. () Outras. Especifique _____

29. Em que áreas temáticas atua a Organização em seu país de origem?

- a. () Cultura e recreação
- b. () Saúde
- c. () Educação e Pesquisa
- d. () Assistência Social
- e. () Defesa e promoção de direitos humanos e de cidadania
- f. () Meio ambiente
- g. () Desenvolvimento econômico, social e comunitário
- h. () Filantropia
- i. () Ajuda internacional
- j. () Religiosas
- k. () Associações profissionais e sindicatos
- l. () Outras Especifique _____

Módulo III – Recursos humanos

30. Número de trabalhadores (as) assalariados (as) permanentes _____

31. Sexo dos (as) trabalhadores (as) assalariados (as) permanentes

- a. Homens _____
- b. Mulheres _____

32. Idade dos (as) trabalhadores (as) assalariados (as) permanentes

- a. ____ Até 29 anos
- b. ____ 30-39 anos
- c. ____ 40-49 anos
- d. ____ 50-59 anos
- e. ____ 60-69 anos

33. Escolaridade dos (as) trabalhadores (as) assalariados (as) permanentes

- a. ____ Até o ensino fundamental completo
- b. ____ Até o ensino médio completo
- c. ____ Curso superior incompleto
- d. ____ Curso superior completo

34. Salário médio mensal (em salários mínimos) dos (as) trabalhadores (as) assalariados (as) permanentes

- a. Mais de 20
- b. Mais de 10 a 20
- c. Mais de 5 a 10
- d. Mais de 2 a 5
- e. Mais de 1 a 2
- f. Até 1

35. Número de trabalhadores (as) contratados (as) temporariamente* _____

* pessoas sem vínculo estável, incluindo consultores, contratadas para o desempenho de atividades relacionadas ao projetos ou ações realizados pela Organização.

36. Número de trabalhadores (as) voluntários (as) _____

37. Sexo dos (as) trabalhadores (as) voluntários (as)

- a. Homens _____ b. Mulheres _____

38. Idade dos (as) trabalhadores (as) voluntários (as)

- a. _____ Até 29 anos
- b. _____ 30-39 anos
- c. _____ 40-49 anos
- d. _____ 50-59 anos
- e. _____ 60-69 anos

43. Escolaridade dos (as) trabalhadores (as) voluntários (as)

- a. _____ Até o ensino fundamental completo
- b. _____ Até o ensino médio completo
- c. _____ Curso superior incompleto
- d. _____ Curso superior completo

39. A sua Organização conta, entre os voluntários (as), com funcionários (as) cedidos (as) por empresas?

- a. Sim b. Não

40. Caso a sua Organização utilize trabalhadores (as) voluntários (as), identifique em quais atividades (admite mais de uma alternativa).

- a. Atendimento médico
- b. Atendimento psicológico
- c. Assistência social
- d. Relações públicas
- e. Contabilidade
- f. Atividades gerenciais
- g. Atividades de captação de recursos
- h. Atividades operacionais
- i. Outra. Especifique _____

41. Caso a sua Organização **não** utilize trabalhadores (as) voluntários (as), especifique o motivo

42. Número de estagiários (as) ou bolsistas _____

43. Os (as) trabalhadores (as) assalariados (as) que atuam em sua instituição têm a formação adequada ao desempenho das atividades?

- a. Sim b. Em parte c. Não d. Não sabe 5. Prefere não responder

44. Caso tenha respondido negativamente à questão 43 quais as principais carências que identifica nos trabalhadores assalariados de sua instituição? (admite mais de uma alternativa)

- a. Falta de capacitação gerencial
- b. Falta de capacitação técnica

c. () Falta de capacitação para as atividades operacionais

d. () Outra. Especifique _____

45. Caso a sua instituição utilize trabalhadores (as) voluntários (as), estes (as) têm formação adequada ao desempenho das atividades?

a. () Sim b. () Em parte c. () Não d. () Não sabe 5. () Prefere não responder

46. Caso tenha respondido negativamente à questão **45**, quais as principais carências que identifica nos trabalhadores voluntários de sua instituição? (admite mais de uma alternativa)

a. () Falta de capacitação gerencial

b. () Falta de capacitação técnica

c. () Falta de capacitação para as atividades operacionais

d. () Outra. Especifique

Módulo III – Sustentabilidade financeira

47. Quais são as principais fontes de recursos de sua Organização? (admite mais de uma alternativa)

a. () Recursos provenientes de cooperação internacional

b. () Recursos do governo federal

c. () Recursos do governo estadual

d. () Recursos do governo municipal

e. () Recursos de instituição religiosa

f. () Recursos próprios

g. () Doações de pessoas físicas

h. () Doações de empresas

i. () Recursos de fundações filantrópicas empresariais

j. () Recursos de outras fundações

k. () Incentivos fiscais

48. Se assinalou mais de uma alternativa na questão **47**, qual é a fonte de recursos mais significativa para a sua Organização?

a. () Recursos provenientes de cooperação internacional

b. () Recursos do governo federal

c. () Recursos do governo estadual

d. () Recursos do governo municipal

e. () Recursos de instituição religiosa

f. () Recursos próprios

g. () Doações de pessoas físicas

h. () Doações de empresas

i. () Recursos de fundações filantrópicas empresariais

j. () Recursos de outras fundações

k. () Incentivos fiscais

49. Caso a sua Organização receba recursos de cooperação internacional, qual a participação destes em sua sustentação?

a. () de 1 a 10%

b. () mais de 10 a 30%

c. () mais de 30 a 50%

d. () mais de 50 a 80%

e. () mais de 80%

50. Caso a sua Organização conte com recursos de cooperação internacional, indique quais são as principais dificuldades em captar estes financiamentos.

51. Caso a sua Organização receba recursos públicos (governos federal, estadual ou municipal), qual a participação destes em sua sustentação?

- a. () de 1 a 10%
 - b. () mais de 10 a 30%
 - c. () mais de 30 a 50%
 - d. () mais de 50 a 80%
 - e. () mais de 80%
- 52.** Caso a sua Organização conte com recursos públicos, indique quais são as principais dificuldades em captar estes financiamentos.
- 53.** O fato de receber recursos públicos afeta a autonomia de sua organização?
a. () Sim b. Em parte c. () Não
- 54.** Caso tenha assinalado as alternativas **a** ou **b** na questão **53**, como enfrenta/soluciona a possibilidade de conflito?
- 55.** A Organização teve algum projeto/ação apresentado a órgãos governamentais que não tenha sido aprovado no período 2000-2002?
a. () Sim b. () Não (**Passe para a questão 57**)
- 56.** Caso a resposta à questão **55** tenha sido afirmativa, indique o motivo _____
- 57.** A Organização deixou de procurar obter recursos de órgãos governamentais para projetos/ações que pretende/pretendia desenvolver?
a. () Sim b. () Não (**Passe para a questão 59**)
- 58.** Caso a resposta à questão **57** tenha sido afirmativa, indique o motivo _____
- 59.** Como a sua Organização avalia as linhas de financiamento governamentais existentes para projetos/ações?
a. () Ótimo
b. () Bom
c. () Regular
d. () Ruim
e. () Péssimo
- 59.1.** Explique porque a sua Organização tem esta avaliação sobre as linhas de financiamento governamentais. _____
- 60.** Caso a sua Organização gere recursos próprios, qual a participação destes em sua sustentação?
a. () De 1 a 10%
b. () Mais de 10 a 30%
c. () Mais de 30 a 50%
d. () Mais de 50 a 80%
e. () Mais de 80%
- 61.** Caso a sua Organização gere recursos próprios, como são obtidos?
a. () Contribuição de associados
b. () Prestação de serviços
c. () Venda de produtos
d. () Campanhas para angariar fundos
e. () Promoção de eventos
f. () Doações
g. () Receitas patrimoniais
h. () Contribuição de sindicatos/entidades
i. () Outra. Especifique _____
- 62.** Caso a sua Organização receba recursos de fundações empresariais, qual a participação destes em sua sustentação?
a. () De 1 a 10%
b. () Mais de 10 a 30%

- c. () Mais de 30 a 50%
- d. () Mais de 50 a 80%
- e. () Mais de 80%

63. Caso a sua Organização conte com recursos provenientes de fundações empresariais, indique quais as principais dificuldades em captar estes financiamentos.

64. O fato de contar com recursos provenientes de fundações afeta a autonomia de sua Organização?

- a. () Sim
- b. () Em parte
- c. () Não

65. Caso tenha assinalado as alternativas **a** ou **b** na questão **64**, como sua organização enfrenta/soluciona a possibilidade de conflito?

66. Qual o valor do orçamento anual de sua Organização em 2002?

- a. () Até R\$ 50.000,00
- b. () De R\$ 50.000,00 a R\$ 300.000,00
- c. () De R\$ 300.000,00 a R\$ 500.000,00
- d. () De R\$ 500.000,00 a R\$ 1.000.000,00
- e. () Mais de R\$ 1.000.000,00

67. Quais as principais dificuldades encontradas para a sustentação de sua Organização?

Para responder esta questão utilize a seguinte codificação: 1–muito importante; 2–importante; 3–menos importante; 4–sem importância.

- a. () Carência de recursos financeiros
- b. () Dificuldade em atender a parte legal (registro no CNAS, CMDCA, certificação de organização de interesse público, entre outros)
- c. () Problemas administrativos
- d. () Dificuldade em recrutar técnicos capacitados
- e. () Instalações inadequadas
- f. () Dificuldade de acesso a fontes de financiamento
- g. () Falta de informações sobre fontes de financiamento
- h. () Conflito intra-grupos na organização
- i. () Centralização de decisões
- j. () Ausência de uma cultura de solidariedade
- k. () Alta rotatividade dos trabalhadores assalariados
- l. () Deficiência na elaboração de projetos
- m. () Dificuldade em adequar-se às exigências das fontes de financiamento
- n. () Baixa capacitação dos trabalhadores voluntários
- o. () Burocracia excessiva para realizar contratos e convênios com órgãos públicos
- p. () Conseguir recursos preservando a autonomia da instituição
- q. () Outra. Especifique _____

68. Como a sua Organização desenvolve suas atividades?

- a. () Apenas com pessoal da instituição
- b. () Em parcerias com profissionais externos ou outras organizações
- c. () Repassa recursos para outra instituição
- d. () Outras modalidades de ação. Especifique _____

69. Descreva quais os principais benefícios que a sua organização tem prestado à comunidade.

Módulo IV – Infra-estrutura e características da estrutura organizacional

70. A sede da Organização é:

- a.** () Própria **b.** () Alugada **c.** () Cedida*

* Obs.: A propriedade do imóvel é de outra entidade/pessoa física, mas a autorização de uso é da Organização.

71. Caso a Organização possua unidade (s) regional (is) (incluindo centros/núcleos de serviço), esta (s) é (são):

- a.** () Própria (s) **b.** () Alugada (s) **c.** () Cedida (s)

72. Discrimine a infra-estrutura (equipamentos e/ou ativos) que a sua Organização dispõe. Utilize o quadro a seguir, assinalando os itens disponíveis.

Infra-estrutura	Próprio	Alugado	Cedido
1. Computador			
2. Fax			
3. Projetor multimídia			
4. Retroprojetor			
5. Fotocopiadora			
6. Televisão			
7. Aparelho de vídeo			
8. Filmadora			
9. Câmera fotográfica			
10. Carro			
11. Outros			

73. Os computadores de sua Organização estão ligados em rede?

- a.** () Nenhum
b. () Parte deles
c. () A maioria
d. () Todos
e. () Não tem computador
f. () Não sabe

74. A Organização utiliza a Internet para:

- a.** () Correio eletrônico (e-mail)
b. () Coleta de informações/navegação
c. () Videoconferências
d. () Outros. Especifique _____
e. () Não utiliza a Internet

75. A infra-estrutura da Organização é adequada para o desenvolvimento de seus projetos/ações?

- a.** () Sim **b.** () Em parte **c.** () Não

76. A sua Organização faz planejamento por projeto?

- a.** () Sim **b.** () Não **c.** () Não se aplica

77. A sua Organização faz planejamento institucional?

- a.** () Sim **b.** () Não

78. Se a resposta á questão **76** for afirmativa, qual é o método adotado?

- a.** () MAPP-Método Altadir de Planificação Popular
b. () PES-Planejamento Estratégico Situacional
c. () ZOPP-Planejamento de Projeto Orientado por Objetivos
d. () PMA-Planejamento, Monitoramento, Avaliação

- e. () Método próprio, adaptado de outros métodos já existentes
- f. () Combinação de métodos. Especifique _____
- g. () Outro. Especifique _____

79. Em relação ao tempo de execução, o planejamento em sua Organização é:

- a. () Anual
- b. () Mensal
- c. () Quinquenal
- d. () Trienal
- e. () Não sabe

80. Assinale quais as instâncias existentes em sua Organização (admite mais de uma alternativa).

- a. () Assembleias/plenárias
- b. () Associados
- c. () Beneficiários
- d. () Colaboradores
- e. () Conselhos
- f. () Coordenações
- g. () Diretoria
- h. () Equipe executiva
- i. () Militantes
- j. () Equipe técnica
- k. () Parceiros
- l. () Setor administrativo
- m. () Coletivo/fórum

81. Caso sua Organização realize planejamento institucional, os beneficiários dos projetos/serviços têm alguma participação?

- a. () No diagnóstico
- b. () Em todas as etapas do planejamento
- c. () Na aprovação do Plano
- d. () Na revisão do Plano
- e. () Não participam
- f. () Prefere não responder

82. Nas questões a seguir, assinale apenas uma alternativa entre as 5 apresentadas, de acordo com a seguinte codificação: a- discordo totalmente; b- discordo; c- não concordo, nem discordo; d- concordo; e – concordo totalmente

82.1 Todas as pessoas que trabalham nesta Organização participam das discussões acerca das questões de importância para a entidade, não importando a posição que ocupam.

- a. () b. () c. () d. () e. ()

82.2. A inclusão de novos membros depende principalmente de sua identificação com os valores da Organização mais do que da competência técnica para o desempenho das atividades.

- a. () b. () c. () d. () e. ()

82.3. A Organização sempre busca o apoio e envolvimento da comunidade em seus projetos.

- a. () b. () c. () d. () e. ()

82.4. O horário de trabalho é flexível, procurando harmonizar disponibilidade, compromisso individual e atividades da Organização.

- a. () b. () c. () d. () e. ()

85.5. A informação circula entre todos os membros da Organização, as decisões são tomadas em reuniões onde todos são ouvidos e decidem sobre o **quê** e **como** fazer.

- a. () b. () c. () d. () e. ()

Módulo V – Opinião

86. A que atribui o crescimento do número de organizações e de pessoas envolvidas em atividades sociais? (admite mais de uma alternativa)

- a. () Como o governo não tem cumprido o seu dever as pessoas sentiram que era necessário fazer alguma coisa em relação aos problemas sociais.
- b. () O trabalho no terceiro setor é mais gratificante e proporciona satisfação pessoal, pois ajuda a construir uma sociedade melhor.
- c. () O trabalho no terceiro setor permite desenvolver novas qualificações através de novas experiências, conhecer pessoas e estabelecer novos relacionamentos sociais.
- d. () É um trabalho que ameniza a miséria, a fome e os problemas sociais como o desemprego.
- e. () Faz parte da cidadania envolver-se com os problemas da comunidade, pressionando o governo para que cumpra com o seu dever.
- f. () Faz parte de nossa crença religiosa assistir aos necessitados.
- g. () Outra. Especifique _____