

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA
INSTITUTO DE HISTÓRIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM HISTÓRIA SOCIAL**

**ONGS E REFORMA DO ESTADO NO BRASIL:
RESSIGNIFICAÇÃO DA CIDADANIA OU ESVAZIAMENTO
POLÍTICO DOS MOVIMENTOS SOCIAIS?**

Júlio Cesar Meira

**Uberlândia
Agosto/2009**

JÚLIO CESAR MEIRA

**ONGS E REFORMA DO ESTADO NO BRASIL:
RESSIGNIFICAÇÃO DA CIDADANIA OU Esvaziamento
Político dos Movimentos Sociais?**

Dissertação apresentada ao Instituto de História, Programa de Pós-graduação em História Social, da Universidade Federal de Uberlândia, sob a orientação do Prof. Dr. Antônio de Almeida, como exigência parcial à obtenção do título de Mestre em História Social.

**Uberlândia
Agosto/2009**

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação – CIP

MEIRA, Júlio Cesar, 1972 –
ONGs e Reforma do Estado Brasileiro: Resignificação da Cidadania ou
Esvaziamento Político dos Movimentos Sociais?/ Uberlândia-MG/ Júlio Cesar Meira
– 2009.

183 f.: il.

Orientador: ALMEIDA, Antônio.
Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Uberlândia, Programa de
Pós-Graduação em História.
Inclui Bibliografia.

1. História Social – Teses. 2. Organizações Não-Governamentais – Teses. 3.
Reforma do Estado – Teses. I. Almeida, Antônio de. II. Universidade Federal de
Uberlândia. Programa de Pós-Graduação em História. III. Título.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Antônio de Almeida (Orientador) – UFU.

Prof. Dr. Guilherme Amaral Luz – UFU.

Prof. Dr. Ubirajara F. Prestes Filho – UNASP.

AGRADECIMENTOS

Os maiores problemas dos agradecimentos consistem em não se conseguir agradecer adequadamente a todos os que merecem, ou em esquecer, o que é mais grave, pessoas fundamentais. Correndo o risco, portanto, de incorrer em um ou outro, eis aqui algumas palavras de agradecimentos.

Em primeiro lugar, como é praxe, agradeço aos companheiros de jornada, tanto na UFU quanto no CEAU, colegas de curso ou de trabalho, professores e mestres na pós-graduação. Cada um está representado nesta pesquisa, seja em relação aos métodos, ao objeto ou simplesmente pelo fato de que a mesma foi terminada, em grande parte devido ao incentivo e às palavras de motivação. Obviamente que essa representação não pode ser imputada aos erros e desvios que maltratam a inculta e bela língua, muito menos às rasas interpretações; esses são exclusivamente de responsabilidade do autor.

De maneira especial, ao professor Antônio de Almeida, orientador pela segunda vez, na árdua tarefa de “plantar no deserto”, corajosa e pacientemente disposto a enfrentar a desventura de extrair conteúdo num poço de platitudes.

À minha querida esposa Angelita dedico este trabalho, fruto de longas horas solitariamente esperando, seja nas pesquisas do dia-a-dia, seja na redação final.

Teoria e método não são os objetivos do nosso ofício, mas tão somente as ferramentas que empregamos com o objetivo de melhor compreender o mundo em que vivemos e de ajudar outros a entendê-lo, a fim de que, com todos, façamos algo para melhorá-lo, o que sempre é possível.

Josep Fontana (A História dos Homens)

RESUMO

A presente pesquisa tem como tema as Organizações Não-Governamentais e sua emergência como agentes da Sociedade Civil organizada no contexto da Reforma do Estado brasileiro, notadamente a partir de meados da década de 1990, durante o governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso.

Partimos do princípio de que o Estado brasileiro não é um produto acabado, mas que, ao contrário, sempre esteve em reformulação, seja para atender aos interesses dos grupos no poder – nos períodos democráticos (ou quase) e nos períodos de exceção – ou em busca de uma maior eficiência e impessoalidade, nos moldes weberianos. No entanto, a reforma mais ampla nas últimas décadas protagonizada pelo MARE – Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado – durante o primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso (1995/1998) trouxe consigo um elemento novo, dentro dos projetos de descentralização e diminuição do Estado: a opção pela parceria com a sociedade civil organizada, principalmente na área social. O Estado funcionando como financiador ou formulador de políticas públicas e as ONGs como operadoras in loco das ações destinadas a resolver situações pontuais e específicas, eis uma das principais características da relação ONGs-Estado. A ação dessas entidades, muitas das quais ligadas a grupos religiosos, políticos ou empresariais, coincidiu com a diminuição da atuação dos movimentos sociais tradicionais, fenômeno este já percebido desde o final da década de 1980 e que, de acordo com alguns analistas, é resultado da própria atuação das ONGs.

Para melhor compreensão desta relação existente entre ONGs e o Estado, fez-se necessária uma análise das normatizações que regulam a concessão de subvenções estatais nos três níveis da administração pública – federal, estadual e municipal –, sem perder de vista como as próprias entidades e a Sociedade Civil com um todo, vislumbram a possibilidade de um marco regulatório mais eficiente nessa área.

Palavras-chave: Reforma do Estado, Organizações Não-Governamentais, Cidadania.

ABSTRACT

This research has as its theme Non-Governmental Organizations and their emergence as agents of civil society organizations in the reform of the Brazilian state, especially from the mid-1990s, during the government of President Fernando Henrique Cardoso.

Assume that the Brazilian State is not a finished product but, rather, has always been in recasting, is to serve the interests of groups in power - in democratic periods (or almost) and in periods of exception - or search for greater efficiency and impersonality in weberian molds. However, the wider reform in recent decades by the protagonists MARS - Ministry of Federal Administration and Reform of State - for the first government of Fernando Henrique Cardoso (1995/1998) has brought a new element within the project of decentralization and reduction of State: the option of partnership with Civil Society, especially in the social area. The state acting as donor or public policy-makers and NGOs as providers of on-site actions to address specific situations and specific, that is one of the main features of the NGO-State. The action of these entities, many of which related to religious groups, political or business, coincided with the decline of traditional activities of social movements, has noticed this phenomenon since the end of the 1980s and that, according to some analysts, is the result the actual performance of the NGOs

To better understand the relationship between NGOs and the State, there was a need for a review of regulations governing the granting of state subsidies in the three levels of government - federal, state and municipal levels - without losing sight of how their own bodies and Society calendar with a whole, see the possibility of a regulatory framework more efficient in that area.

Key-words: Reform of the State, Non-Governmental Organizations, Citizenship.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	09
CAPÍTULO I	
O Lugar das ONGs nas Recentes Reformas do Estado Brasileiro	25
1.1. Histórico das reformas do Estado no Brasil	27
1.2. Democracia e Descentralização: conceitos sinônimos?	40
1.3. ONGs: Entidades da Sociedade Civil ou Instrumentos de Política Governamental? ...	61
CAPÍTULO II	
Relação ONGs-Estado: Desafios na Construção de Um Marco Regulatório	73
2.1. Legislação municipal e estadual das subvenções	81
2.2. ONGs e a eficiência na implementação de Políticas Públicas	87
2.3. Legislação federal das subvenções e a busca de um Marco Legal	90
CAPÍTULO III	
A Ação das ONGs em Uberlândia: Políticas Públicas Sob Controle Privado	116
3.1. Residencial Monte Alegre – Exemplo de intervenção privada numa questão pública.	133
3.2. ONGs Confessionais: Estratégia de Proselitismo ou Preocupação Social?	144
3.3. Ações de Responsabilidade Social Empresarial no Universo das ONGs	151
CONSIDERAÇÕES FINAIS	162
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	166
FONTES	173
ANEXO I	176
ANEXO II	177
ANEXO III	182
ANEXO IV	183

INTRODUÇÃO

Os historiadores, cujo ofício é lembrar o que os outros esquecem, tornam-se mais importantes que nunca no fim do segundo milênio.

Eric Hobsbawm

A história do Brasil dos últimos trinta anos oferece uma gama bastante diversificada de possibilidades de investigação, dentre elas, a relação bastante tênue com o recente período de exceção pelo qual o país passou, terminado em 1985 com a volta da democracia, esta ainda em construção. Outros elementos igualmente importantes para análise são os novos atores sociais, que surgiram no país nesse período, alguns ligados aos movimentos forjados na luta pela redemocratização, outros criados com o objetivo de buscar soluções para problemas gerais ou específicos. Muitos desses movimentos surgiram a partir de reivindicações coletivas, buscando encontrar soluções a partir das ações clássicas dos movimentos sociais organizados. Outros, no entanto, embora atuando muitas vezes em conjunto ou a partir de um movimento social organizado, surgiram de iniciativas particulares.

Com a redemocratização do país, ainda que do ponto de vista formal, houve uma proliferação desses movimentos de iniciativa particular, ainda sem uma conceituação própria, atuando em áreas muito variadas, sobretudo na defesa do meio ambiente e desenvolvimento social. O ano de 1992 representou um ponto de inflexão para esses movimentos, qualificados na época como organizações sociais ou entidades sem fins lucrativos, na medida em que a ECO 92 representou uma vitrine para os mesmos, reconhecidos oficialmente, a partir de então, como parceiros de órgãos e instituições oficiais em seus respectivos campos de atuação.

Mas foi no início do governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso (1995) que essas entidades, então conceituadas genericamente como ONGs – Organizações Não-Governamentais – definitivamente entraram para o vocabulário cotidiano da mídia e da sociedade, ao serem oficialmente consideradas parceiras do Estado na formulação e execução de políticas públicas sociais.

Atualmente a quantidade de ONGs em atuação no Brasil é impossível de ser mensurada, dada a diversidade de interpretações conceituais. Em pesquisa concluída em 2002 pelo IBGE e IPEA a partir da análise de CNPJ, calculou-se, àquela época, um número superior a 275 mil de entidades ditas sem fins lucrativos que atuavam no Brasil¹, quantidade essa que deve ter sido aumentada significativamente após aquela data.

No caso específico deste trabalho, o interesse pelas ONGs como objeto de pesquisa surgiu durante a graduação em História pela Universidade Federal de Uberlândia e resultou na Monografia² de conclusão de curso deste autor, na qual foram analisadas algumas ONGs em funcionamento na cidade de Uberlândia e suas relações com o poder público, percebida através do estabelecimento da legislação municipal de subvenções, além das ligações dessas entidades com os projetos assistencialistas de diversos segmentos religiosos.

Contudo, naquela oportunidade, muitas perguntas ficaram sem respostas, o que abriu espaço para a continuação da pesquisa, agora em nível de pós-graduação. É certo que ao se fazer um apanhado sobre as pesquisas atuais sobre as Organizações Não-Governamentais, é possível encontrar um grande número de trabalhos, resultantes de pesquisas de mestrado ou doutorado. No entanto, percebemos também que são raras as pesquisas relativas a essa temática no campo da História. De fato, muitas das pesquisas efetuadas nessa área, desde a de Leilah Landim, considerada pioneira³, estão relacionadas às áreas da Administração ou da Economia, outras pertencem ao campo das Ciências Sociais. Assim sendo, reputamos como importante trazer o estudo dessas entidades para a área da História.

Evidentemente não é possível defender a idéia de as ONGs são as únicas formas de organização existentes no período pesquisado, muito menos a de que elas tenham se

¹ AS FUNDAÇÕES PRIVADAS E ASSOCIAÇÕES SEM FINS LUCRATIVOS NO BRASIL – 2002, 2ª Ed. IBGE e IPEA. Disponível em www.ibge.gov.br. Acessado em 12/04/2007.

² O título da Monografia é: *ONGs e Assistencialismo Religioso em Uberlândia – 1980/2004*, apresentada em 14 de julho de 2004.

³ LANDIM, Leilah. *A Invenção das ONGs: Do serviço invisível à profissão impossível*. Tese de doutoramento em Antropologia Social do Museu Nacional e da Universidade Federal do Rio de Janeiro, 1993.

tornado hegemônicas nesse campo. O que cabe indagar é até que ponto o crescente descrédito e desencantamento social com o campo do político, causados pela sensação de perplexa impotência das autoridades responsável em resolver os problemas reais dos cidadãos ou pela percepção de indiferenciação entre as alternativas colocadas, abriram caminho para que as propostas das entidades consideradas pragmáticas e supostamente não políticas ganhassem relevância.

Esse, por exemplo, é o caminho trilhado por Maria da Glória Gohn, ao fazer a análise do crescimento das ONGs como forma alternativa aos movimentos políticos coletivos:

*Para nós, trata-se de crise interna, com reflexos na mobilização, entre os movimentos sociais populares urbanos, aqueles que ocuparam o cenário e o imaginário das representações sociais no Brasil nos anos 70 e 80. Não estamos falando de crise entre os chamados novos movimentos sociais, que lutam por questões de direitos no plano da identidade ou igualdade, embora estes também não caminhem no fluxo das grandes mobilizações. Mas, a rigor, eles sempre se ativeram a grupos específicos; daí a alcunha de grupos de minorias. Em síntese, os grupos que entraram em crise, não apenas de mobilização mas de estruturação, objetivos e capacidade de intervir na esfera da política, foram os movimentos populares, demandatários de bens e serviços para suprir carências materiais básicas. E isso num momento em que a crise econômica gerou grandes contingentes de excluídos socioeconomicamente, as hordas de miseráveis que perambulam pelas ruas das cidades e nos campos do país.*⁴

Cabe ressaltar que esse tipo de constatação abre margens para questionamento e divergências. A própria Gohn, na sequência do texto citado acima, nomeia autores que têm opiniões diferentes das suas. Francisco de Oliveira, por exemplo, não acredita na crise dos movimentos sociais. Para ele, o que houve foi um processo de democratização no interior dos mesmos, mudando “a forma de interlocução dos movimentos com o Estado, fazendo com que os movimentos não apareçam mais na mídia ou no imaginário das pessoas como os interlocutores diretos com o Estado”.⁵ Alberto Melucci, por seu lado, não parte de uma crise, mas da premissa da transformação, afirmando que “os Movimentos não são personagens de um roteiro previamente escrito”. Embora este

⁴ GOHN, Maria da Glória. *Os Sem-Terra, Ong's e Cidadania*. 3ª edição. São Paulo: Cortez, 2003, p. 46.

⁵ *Idem*, p. 46.

autor não analise os movimentos sociais brasileiros, focando seus estudos na conjuntura européia, em particular a italiana, na avaliação de Gohn as conclusões de Melucci possibilitam refletir a respeito da realidade brasileira.

A problemática do surgimento e crescimento das Organizações Não-Governamentais deve ser pensada para além do espaço temporal em que se constituíram como entidades sociais de ação efetiva. Num esforço de análise dentro do escopo da História Política renovada, devemos ir além do acontecimento. Sader afirmou que devemos pensar “a realidade objetiva como o resultado das *ações sociais que se objetivaram*”, ⁶ o que está em consonância com a reflexão de Gomes de que o acontecimento “não pode ser superestimado nem banalizado, mas sim investido de um “valor” próprio que lhe é em grande parte atribuído/vivenciado pelos seus contemporâneos”, ⁷ A própria Maria da Glória Gohn entende que é necessário avançar na reflexão para além do acontecimento em si, no que diz respeito às ONGs:

(...) consideramos que as ações coletivas via movimentos sociais e Ong's já acumularam uma experiência histórica suficiente para elaborarmos algo mais que sua simples descrição, ou a análise conjuntural de suas forças políticas, alianças, resultados e fracassos. Urge que avancemos. ⁸

Algumas pistas, que podem ser consideradas já como hipóteses do pesquisador, se colocam. Uma delas é a de que a atuação dessas entidades insere-se num cenário contemporâneo de declínio da participação política da forma como a conhecemos tradicionalmente. Rosanvallon definiu que “(...) a esfera do político é o lugar da articulação do social e de sua representação”. ⁹ No entanto, Bourdieu entende que na lógica imposta pelo mercado, pelas leis da oferta e da procura, houve uma transformação na conceituação do campo político. Segundo essa lógica,

O campo político é o lugar em que se geram, na concorrência entre os agentes que nele se acham envolvidos, produtos políticos, problemas, programas,

⁶ SADER, Éder. *Quando Novos Personagens Entraram em Cena: Experiências e Lutas dos Trabalhadores da Grande São Paulo, 1970-80*, 3ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988, p. 47.

⁷ GOMES, Ângela de Castro. Política: história, ciência, cultura, etc. *Revista de Estudos Históricos*, n° 17, 1996/1, p. 7.

⁸ GOHN, *op. cit.*, 2003, p. 21.

⁹ ROSANVALLON, Pierre. Por uma história conceitual do político (nota de trabalho). *Revista Brasileira da História*, v. 15, n° 30, pp. 9-22. São Paulo, 1995, p. 16.

*análises, comentários, conceitos, acontecimentos, entre os quais os cidadãos comuns, reduzidos ao estatuto de =consumidores=, devem escolher, com probabilidades de mal-entendido tanto maiores quanto mais afastados estão do lugar de produção.*¹⁰

A transformação da conceituação de campo político advinda de uma nova lógica, como diagnosticada por Bourdieu, também traduz a transformação de outro conceito, o de cidadão. Não somos mais cidadãos, agora somos consumidores. Essa mudança de pensar, para Norbert Lechner reflete mudanças estruturais mais profundas. Analisando a situação da América latina a partir da perspectiva chilena, Lechner acredita que diminui continuamente a participação política, atualmente, como resultado de “uma redefinição dos sentidos da política, e, portanto, da democracia possível”.¹¹ A partir de suas reflexões, o autor conclui que

*O referencial histórico permite vislumbrar as transformações em curso. A política deixa de ser o lugar privilegiado da produção da sociedade por ela mesma à medida que as conseqüências imprevistas e indesejáveis da ação política levam a duvidar de uma construção deliberada. A passagem de uma ordem **recebida** para uma ordem **produzida**, própria da modernidade, tende a ser reinterpretada mediante a idéia de uma ordem **auto-regulada**. Se concebermos o processo social em termos de uma auto-regulação, então, efetivamente, “é preciso renunciar à ilusão de que podemos criar deliberadamente o futuro da humanidade”.*¹²

O surgimento das ONGs pode representar o sintoma da fragmentação da representatividade social e política na sociedade decorrente do desencanto com a política, com os movimentos políticos tradicionais, com as formas tradicionais de representatividade política, e que resultam numa transformação da própria democracia. Parece-nos que não é possível analisar as questões referentes à emergência de novas formas de representação políticas sem analisar concomitantemente as transformações no próprio conceito de democracia.¹³ Além disso, a problemática da representação pode

¹⁰ BOURDIEU, Pierre. *O poder simbólico*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil/DIFEL, 1989, p. 164.

¹¹ LECHNER, Norbert. Os novos perfis da política: um esboço. São Paulo: *Revista Lua Nova*, n° 62, p. 9. Edição eletrônica, acessada em 14/08/2007.

¹² *Idem*, p. 10

¹³ LAVALLE, Adrián, *et. al.* Democracia, pluralização da representação e sociedade civil. *Lua Nova*, n° 67. São Paulo, 2006, p. 55.

ser apreendida a partir da leitura de determinado Imaginário Social. Bronislaw Baczko entende que “através de seus imaginários sociais, uma coletividade designa a sua identidade; elabora uma certa representação de si; estabelece a distribuição dos papéis e das posições sociais; exprime e impõe crenças comuns (...)”.¹⁴

A análise das ONGs insere-se então numa questão política. A atuação dessas entidades como parceiras do Estado na implementação de políticas públicas torna-as protagonistas da cena política, ao lado das instituições clássicas de atuação nesse campo. Um primeiro problema que se impõe é saber se o surgimento dessas organizações atendeu a necessidades que se colocavam naturalmente, preenchendo espaços que se tornavam vagos e ajustando-se às reivindicações dos sujeitos sociais. Não está claro o processo como esses espaços tornaram-se vagos, ou, ainda, se existiam de fato ou foram construídos. A partir disso, importa-nos entender as disputas existentes na sociedade e a contribuição, negativa ou positiva, que esses novos atores sociais deram ao processo de construção da cidadania. As Organizações Não-Governamentais fortaleceram-se no espaço deixado pelos movimentos sociais, a partir do enfraquecimento destes, ou foi o crescimento das ONGs o responsável pelo enfraquecimento dos movimentos sociais? Na medida em que as entidades privadas assumem localmente o papel do Estado, não seria isto uma forma de esvaziamento do político, de reduzir a importância da experiência histórica de lutas e conquistas sociais da sociedade civil organizada? Essas novas formas de ação representariam a tomada do controle e do poder do Estado pela sociedade civil, estabelecendo um novo “pacto social”, baseado nas “Solidariedades Horizontais”, construindo, portanto, uma nova forma de cidadania?

Como decorrência do problema acima levantado cabe indagar: na medida em que as ONGs passaram a ocupar espaço privilegiado como parceiras do Estado, principalmente a partir de 1995, que tipo de transformações estava ocorrendo no próprio Estado e na sociedade, possibilitando essa parceria?

O surgimento das Organizações Não-Governamentais e sua proliferação, a partir dos anos 1990, não pode ser descolado das próprias transformações do Estado,

¹⁴ BACZKO, Bronislaw. Imaginação Social. In: *Enciclopédia Einaudi*, s. 1. Lisboa: Imprensa Nacional/Casa da Moeda, Editora Portuguesa, 1985, p. 309.

consubstanciadas nas várias reformas, ou tentativas de reforma, durante todo o século XX, principalmente aquelas empreendidas pelo governo de Fernando Henrique Cardoso, a partir de 1995. Essas reformas, por sua vez, não se constituem como fenômeno exclusivamente brasileiro, mas, por sua vez, inserem-se num cenário maior de reforma do Estado, levadas a efeito em vários lugares do mundo desde a década de 1970, num movimento contínuo baseado no pressuposto de crise do modelo de Estado.

Mas qual Estado e que tipo de reforma era preconizada? Indo além, que tipo de legislação foi sendo construída em âmbito federal dentro desse movimento de reforma do Estado, legitimando a parceria entre o Estado e as ONGs, permitindo a transferência (terceirização) de serviços essenciais à iniciativa particular? Como se dá a construção, e não apenas pela imprensa, de um imaginário social que entende que o Estado não é tão competente quanto a iniciativa privada na prestação de serviços aos cidadãos? Eis algumas inquietações que estiveram presentes no desenvolvimento desta pesquisa.

Por fim, nos interessa investigar o papel dos sujeitos em relação às Organizações Não-Governamentais. A Constituição de 1988 recebeu a alcunha de Constituição Cidadã por ter incorporado vários direitos conquistados pela sociedade e por estabelecer outros projetos que davam a ilusão de um Estado inclusivo. No entanto, muitos serviços que estariam garantidos pela Constituição são hoje oferecidos por entidades privadas. Como os sujeitos vêem isso? Como eles percebem a transformação do conceito de cidadania? De que forma eles encaram a inversão dos seus direitos em ações ou serviços prestados por entidades privadas?

Eric Hobsbawm escreveu que “os historiadores, cujo ofício é lembrar o que os outros esquecem, tornam-se mais importantes que nunca no fim do segundo milênio”.¹⁵ E nós acrescentaríamos que tal premissa continua mais do que válida no início do terceiro milênio. A investigação, a pesquisa e a interpretação como partes do ofício do historiador, são elementos essenciais do movimento de compreensão da realidade e da possibilidade concreta de mudança que advém dessa compreensão.

Uma das principais dificuldades para a realização desta pesquisa foi a de encontrar produção historiográfica adequada que possibilitasse a compreensão do objeto

¹⁵ HOBBSAWM, Eric. *Era dos Extremos. O Breve Século XX – 1914-1921*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995, p. 13.

de uma maneira mais ampla. Portanto, a maior parte do referencial bibliográfico consistiu de obras e trabalhos de autores de outros campos do conhecimento, conforme destacado anteriormente, devido à dificuldade em se encontrar trabalhos sobre essa temática na área da História. Portanto, entre as contribuições que possibilitaram as interlocuções que aparecem ao longo deste trabalho, cabe referência a obra da socióloga Maria da Glória Gohn, *Os Sem-Terra, ONGs e Cidadania*.¹⁶ A autora é pesquisadora dos movimentos sociais há mais de 20 anos, tendo se preocupado em entender e estabelecer métodos de análise que possibilitem explicar as transformações da sociedade brasileira nos anos 80 e 90. Entre essas transformações, a autora vai refletir sobre o crescimento das ONGs e o declínio de certos movimentos sociais organizados. A respeito disso, a autora afirma:

*(...) consideramos que as ações coletivas via movimentos sociais e Ong's já acumularam uma experiência histórica suficiente para elaborarmos algo mais que sua simples descrição, ou a análise conjuntural de suas forças políticas, alianças, resultados e fracassos. Urge que avancemos.*¹⁷

Nem sempre concordamos com as afirmações de Gohn, particularmente a respeito de sua conceituação de movimentos sociais e da classificação do universo das ONGs, mas acreditamos ser imprescindível o diálogo com a autora, dado o lugar que ocupa nas pesquisas sobre o objeto atualmente.

A autora Nanci Valadares de Carvalho, cuja obra *Autogestão: O Nascimento das ONGs*,¹⁸ é resultado da sua pesquisa de doutoramento, também foi de grande serventia. Observando uma série de associações e entidades, em Nova York, no final dos anos 70, entendeu o fenômeno Ong como exemplo do processo de autogestão, que levaria paulatinamente à formação de entidades autônomas, independentes de qualquer forma de governo centralizado e, por conseguinte, burocratizado. Para ela, o estabelecimento dessas organizações é não apenas legítimo como um fator positivo na evolução da sociedade rumo ao socialismo.

A organização do tipo autogestão é uma unidade primária do controle de classe a partir da qual o sistema socialista pode se desenvolver. (...)

¹⁶ GOHN, *op. cit.*, 2003.

¹⁷ *Idem*, p. 21.

¹⁸ CARVALHO, N. V. de. *Autogestão: O Nascimento das ONGs*. 2ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1995.

*Conseqüentemente, a teoria de autogestão é necessária como um guia em direção ao socialismo autogovernado.*¹⁹

O livro de Eder Sader, *Quando novos personagens entraram em cena: experiências e lutas dos trabalhadores da grande São Paulo – 1970-1980*,²⁰ e a dissertação de mestrado de Wilma Ferreira de Jesus, *Poder público e movimentos sociais, aproximações e distanciamentos – Uberlândia – 1982/2000*,²¹ o primeiro desenvolvendo seus estudos na cidade de São Paulo e a segunda em Uberlândia, foram importantes na investigação sobre as novas formas de associações que surgiram no início dos anos 1980, ainda como movimentos sociais de base popular, mas diferentes dos movimentos que eram comuns àquela época. Além disso, a leituras desses dois pesquisadores permitem refletir sobre as diferenças essenciais entre ONGs e demais formas de associação coletiva.

Em relação às transformações sociais que modificaram as formas de análise tradicionais da política e do espaço político, bem como o embasamento teórico sobre a fragmentação dos estratos sociais e seus interesses coletivos, destaco os diálogos estabelecidos com Pierre Ansart, sobretudo em “*Mal-estar ou fim dos amores políticos?*”,²² obra na qual o autor reflete sobre a vida política nas sociedades contemporâneas, em que, aparentemente, percebe-se um crescente “desencantamento” com a política; e, nessa mesma linha, as reflexões de Norbert Lechner, em *Os novos perfis da política: um esboço*,²³ e Pierre Bourdieu, em *O poder simbólico*,²⁴ os quais discorrem a respeito da ressignificação dos conceitos de cidadania e democracia nesse novo cenário de mudança social.

Numa outra perspectiva, os textos de E. P. Thompson, *Costumes em Comum*²⁵ e *A Formação da Classe Operária Inglesa*²⁶ foram essenciais para clarificar conceitos

¹⁹ *Idem*, p. 167.

²⁰ SADER, *op. cit.*, 1988.

²¹ JESUS, Wilma Ferreira de. *Poder Público e Movimentos Sociais: Aproximações e distanciamentos. Uberlândia – 1982-2000*. Dissertação de Mestrado, UFU, 2002.

²² ANSART, Pierre. *Mal-estar ou fim dos amores políticos?* *Revista História & Perspectivas*. Uberlândia – MG, UFU – Programa de pós-graduação e cursos de graduação em História, n^{os} 25 e 26, pp. 55-80, jul./dez. 2001 e jan./jun. 2002.

²³ LECHNER, *op. cit.*

²⁴ BOURDIEU, *op. cit.*, 1989.

²⁵ THOMPSON, E. P. *Costumes em Comum*. São Paulo: Companhia das Letras, 2003.

como o de classe social, além de contribuir para compreensão do processo histórico longe das amarras deterministas e condicionantes. Para uma visão mais geral sobre o panorama do século 20, sobretudo, as transformações ocorridas na virada da década de 1960 para 1970, que mudaram de forma significativa as relações da sociedade ocidental, a leitura de *Era dos Extremos*,²⁷ de Eric Hobsbawm, foi fundamental.

O livro de Tony Judt, *Pós-Guerra. Uma História da Europa desde 1945*²⁸ revelou-se fundamental para a análise sobre as motivações das reformas de Estado na Europa a partir dos anos 1960, principalmente na Grã-Bretanha de Margareth Thatcher, particularmente quanto ao conteúdo desideologizante dessas reformas, matriz da reforma implementada posteriormente pelo governo de FHC. Além de Judt, a aproximação com o tema da reforma do Estado determinou a análise de vários outros trabalhos, entre os quais destacamos *Reforma do Aparelho de Estado no Brasil: uma comparação entre as propostas dos anos 60 e 90*, de Sheila Ribeiro;²⁹ o texto *A abertura política e a dignificação da função pública*, de Simon Schwartzman;³⁰ *Reforma do Estado e Experiência Internacional*, de Fernando Abrúcio;³¹ e *Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas?* de Marta Arretche,³² O livro *Avança Brasil: proposta de governo*, de Fernando Henrique Cardoso,³³ proposta para o seu segundo mandato, nos possibilita compreender como ele mesmo percebe as realizações do seu primeiro mandato, bem como a própria ideologia por trás de todas as ações e intenções do primeiro governo de FHC, entre as quais a

²⁶ THOMPSON, E. P. *A Formação da Classe Operária Inglesa*. Volume I. 4ª edição. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

²⁷ HOBBSAWM, *op. cit.*, 1994.

²⁸ JUDT, Tony. *Pós-Guerra. Uma História da Europa desde 1945*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2008.

²⁹ RIBEIRO, Sheila Maria Reis. *Reforma do Aparelho de Estado no Brasil: uma comparação entre as propostas dos anos 60 e 90. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002 p. 2. Disponível em: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0043326.pdf>. Acessado em 22/04/08.

³⁰ SCHWARTZMAN, Simon. A abertura política e a dignificação da função pública. *Revista do Serviço Público* (Brasília), Ano 41, vol. 112, nº 2, Abr/Jun 1984, 43-58, p. 46. Disponível em http://tjsc5.tj.sc.gov.br/moodledata/21/A_abertura_politica_e_a_dignificacao_do_funcao_publica.doc. Acessado em 12/03/2008.

³¹ ABRÚCIO, Fernando Luiz. “*Reforma do Estado e Experiência Internacional*”. Brasília, ENAP, mimeo, 1996.

³² ARRETCHÉ, Marta. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas? *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. 1996; 11(31):44-66. p. 48. Disponível em: http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_31/rbcs31_03.htm. Acessado em 13/03/2008.

³³ CARDOSO, Fernando Henrique. *Avança Brasil: proposta de governo*. Brasília: s. ed., 1998.

proposta de Reforma do Aparelho do Estado, a qual é também analisada a partir do próprio Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado³⁴ – o PDRE – elaborado pelo MARE (Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado).

No campo teórico e metodológico, embora compreendendo que uma investigação histórica requer um método que lhe dê sentido, ordenação e rigor científico, partimos do suposto de que os conceitos, embora fundamentais, servem como importantes pistas ou orientações, mas que jamais podem ser adotados como amarras que aprisionem o objeto de pesquisa em esquemas fechados.

Nesse sentido, ao dialogarmos com autores como Raymond Williams, Richard Hoggart e Edward P. Thompson, aprendemos o conceito de cultura como modos de vida ou visão de mundo, ou, nos dizeres de Paulo Almeida,

*como a maneira pela qual os homens desenvolvem suas práticas sociais, refletindo seus modos de viver, trabalhar, morar, lutar, morrer, divertir-se, etc. Assim, a cultura é sempre tomada como expressão de todas as dimensões da vida, incluindo valores, sentimentos, emoções, hábitos, costumes, além da promoção e do desenvolvimento de iniciativas do cotidiano com todas as suas formas de expressão, de organização e de luta social.*³⁵

Como afirmou Thompson “toda experiência histórica é obviamente, em certo sentido, única”,³⁶ portanto, a cultura popular,³⁷ lastreada no dia-a-dia das pessoas, não é estática, mas se modifica continuamente, adaptando-se, descartando e incorporando elementos, “num fluxo contínuo”³⁸ e transformador, onde as relações, as disputas, os conflitos de interesses são expostos. E esses costumes acabam manifestando-se no cotidiano, no terreno comum das experiências compartilhadas, onde os sujeitos constituem-se como tais e desenvolvem suas práticas sociais.

³⁴ PLANO DIRETOR DE REFORMA DO APARELHO DO ESTADO – PDRE. Disponível em https://www.planalto.gov.br/publi_04/COLECAO/PLANDI.HTM. Acessado em 06/05/2007.

³⁵ ALMEIDA, Paulo Roberto de. Cultura e Trabalho: Os Círculos Operários Católicos entre as Práticas de Assistência e Controle. In: *Histórias & Historiografias*. EDUFU: Uberlândia, 2003, pp. 179-180.

³⁶ THOMPSON, E. P. *As Peculiaridades dos Ingleses e outros artigos*. Organizado por Antônio Luigi Negro e Sérgio Silva. Campinas – SP: Editora da Unicamp, 2001, p. 79.

³⁷ Para Thompson, o conceito de cultura popular, por ser generalizante demais, não comporta as diferenças, os antagonismos existentes dentro de uma mesma classe (categoria esta também criticada por ele), sendo o costume, mutável e de fácil adaptação, melhor empregado. Ver THOMPSON, E. P. *Costumes e Cultura*. In: *Costumes em Comum*. São Paulo: Companhia das Letras, 1998, p. 17.

³⁸ *Idem*, p. 16.

Partindo de tais referências, quando falamos de assistencialismo, exclusão social e paternalismo, categorias de análise empregadas nesta pesquisa, entendemos tratar-se de conceitos amplos e que devem ser historicizados. Dito de outra forma, é de responsabilidade do pesquisador reconstruir as memórias, os costumes, enfim, a cultura dos sujeitos que, de um modo ou de outro, deveriam ser os principais beneficiários das atividades desenvolvidas pelas entidades assistenciais aqui pesquisadas. Daí a necessidade de buscar fazer com que essas memórias se tornem audíveis, não numa reprodução pura e simplesmente do outro, mas num exercício de interpretação e análise, longe da intenção da exemplificação ou da construção de arquétipos sociológicos. Fontana nos alerta que devemos “nos esforçar para recuperar os fundamentos teóricos e metodológicos sólidos que possibilitem ao nosso trabalho nos colocar em contato com os problemas reais dos homens e mulheres de nosso mundo”.³⁹

A partir dessas escolhas, para o desenvolvimento desta pesquisa trabalhar com fontes orais tornou-se uma necessidade, entendendo que

*o uso da história oral como um meio de aproximação de modos específicos como as pessoas vivem e interpretam os processos sociais (...) nos coloca diante da problemática do sujeito e da consciência social na história, levando-nos a retomar e ampliar leituras e aprofundar pesquisas e reflexões, sempre dentro da perspectiva de construir um conhecimento histórico que incorpore toda a experiência humana e no qual todos possam se reconhecer como sujeitos sociais.*⁴⁰

A narrativa oral, portanto, é uma fonte riquíssima que usada de maneira correta, pode descortinar todo um universo particular que se desdobra diante do historiador atento que faz uso dela. É um diálogo entre o pesquisador e o sujeito, destinado a recompor fragmentos da memória, de maneira a compor um mosaico da própria experiência.

Entendemos, é claro, que ao utilizar a narrativa oral como forma de análise, corremos o risco de ter “algumas lacunas, silêncios, no resultado final de nosso trabalho

³⁹ FONTANA, Josep. *A História dos Homens*. Bauru, SP: EDUSC, 2004, p. 18.

⁴⁰ KHOURY, Y. A. Muitas Memórias, Outras Histórias: Cultura e o Sujeito na História. In: *Muitas Memórias, Outras Histórias*, Org.: Fenelon, Maciel, Almeida e Khoury. São Paulo: Olho D'água, 2004, pp. 117-118.

que permanecerão sem respostas”.⁴¹ Precisamos ter em mente que mesmo isso faz parte da experiência do sujeito, parte de sua memória, de sua visão de mundo. Além disso, a partir da elaboração de cada sujeito, podemos ter experiências similares, mas com interpretações diferentes. Buscar esses fragmentos de memórias, problematizá-los, reconstruindo sua trajetória enquanto sujeitos, resgatar suas vivências, é o trabalho do historiador que escolhe as narrativas orais como fonte. Foi isso o que tentamos fazer ao lançar mão neste trabalho de fontes orais, através de entrevistas com líderes de ONGs e pessoas beneficiadas por elas.

Em relação às demais fontes de pesquisa, os jornais Estado de São Paulo e Folha de São Paulo, de circulação nacional, e o Jornal Correio, a partir de 1980, foram fontes privilegiadas. A utilização de fontes jornalísticas deve ser feita sempre com muito cuidado, uma vez que um periódico ou outro veículo de comunicação não se limita à tarefa de informar sobre determinado assunto ou notícia. De uma forma ou de outra, esses veículos fazem a leitura da realidade a partir da visão de um grupo ou grupos sociais, que derivará em uma análise comprometida com a visão de mundo peculiar e inerente aos seus interesses. Em outras palavras, um periódico não é isento ou apolítico, mas um instrumento a serviço de uma dada ideologia.

Mesmo que a análise e apresentação dos fatos se revista de uma aura de isenção, como costuma acontecer, numa clara tentativa de invocar uma pretensa neutralidade, a própria escolha das notícias e o tratamento dado a elas numa escala de importância particular revela a linha política e ideológica que norteia a atividade jornalística.

Sobre o poder da mídia e a arbitrariedade de decidir o que é ou não notícia, Beatriz Sarlo afirma que,

*Em sociedades midiaticizadas, a esfera da comunicação processa os dados da experiência, reforça-os ou os debilita, operando com ou contra eles (...) Os meios informam sobre aquilo que acontece numa esfera que ultrapassa os limites da experiência vivida. Formam uma esfera pública global e uma esfera do conhecimento.*⁴²

⁴¹ COUTO, Ana Magna Silva. *Os Catadores de Papel, Práticas e Intervenções na Cidade: Uberlândia, 1970/1997*. Monografia de conclusão de graduação em História. UFU, 1997, p. 10.

⁴² SARLO, Beatriz. *Tempos Presentes. Notas sobre a mudança de uma cultura*. Rio de Janeiro: José Olympio Editora, 2003, p. 60.

A mídia se transforma então no que Sarlo chama de intérprete autorizado da realidade aos olhos de um grande número de sujeitos que compõem seu universo de leitores e espectadores, criando, transformando e determinando a representação da realidade no imaginário social dos mesmos. Mesmo assim, o historiador não pode prescindir da mídia em geral ao realizar seu trabalho de reflexão e análise da sociedade. É preciso, no entanto, que tenha sempre como dado de análise o objetivo do veículo de comunicação a partir dos interesses que este representa.

Além das fontes jornalísticas supracitadas, outros periódicos foram valiosos na medida em que forneceram dados e informações que julgamos importantes, a saber, a edição especial da revista Exame, de março de 2006, com todas as matérias voltadas para o Terceiro Setor. Além disso, a dissertação de mestrado de Maria Clara Thomaz Machado nos ofereceu importante reflexão a respeito do assistencialismo como forma de controle social, conceito útil na análise a que nos propusemos.

A pesquisa também contou com a utilização de informações disponíveis na Internet, entre outros o sítio mantido pela Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais – ABONG –, que funciona como elemento de ligação com a sociedade, fiscalizando o trabalho das ONGs e reivindicando legislações específicas que regulamentem a atuação das entidades em níveis federal, estadual e municipal.

Ao nos propormos, aqui, a compreender, também, o que está apenas subentendido ou não dito, mas que, de alguma maneira norteia as realizações humanas, buscamos decifrar interesses que, por vezes, estão por trás de visões ou interpretações aceitas como hegemônicas. Desse ponto de vista, para o método não há receitas, pois ele está diretamente associado à sensibilidade do historiador que o desenvolverá, conforme assinala Bloch,⁴³ de acordo com seu projeto social, com o objetivo a que se propõe e com o tipo de sociedade que quer construir ou manter. Nesse sentido, Fontana entende que a

teoria e método não são os objetivos de nosso ofício, mas tão somente as ferramentas que empregamos com o objetivo de melhor compreender o mundo

⁴³ BLOCH, Marc. *Apologia da História*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2001, p. 109.

*em que vivemos e de ajudar outros a entendê-lo, a fim de que, com todos, façamos algo para melhorá-lo, o que sempre é possível.*⁴⁴

O recorte temporal desta pesquisa situou-se fundamentalmente entre 1980 até o início dos anos 2000, avançando ou retroagindo um pouco mais, sempre que o objeto assim o exigiu. De modo geral a pesquisa privilegiou a cidade de Uberlândia, principalmente no que tange à atuação das entidades pesquisadas. Avançou geograficamente, no entanto, ao buscar situar historicamente as ONGs no contexto geral da reforma do Estado.

O trabalho está estruturado em três capítulos. O primeiro deles, *O Lugar das ONGs nas Recentes Reformas do Estado Brasileiro*, buscou compreender o surgimento das ONGs no contexto amplo da reforma do Estado brasileiro e como essa mesma reforma se inseria num panorama global, motivado pelo discurso da crise do Estado pós- anos 1960. Procuramos compreender, também, como as reformas, implementadas sob o governo de Fernando Henrique Cardoso, com um discurso eivado de pragmatismo supostamente esvaziado de ideologia, procuraram aproximar-se o Estado das ONGs, num processo de transferência de atribuições, apoiado por uma maioria no Congresso Nacional, mas sem alcançar o consenso, como bem demonstram os discursos dos senadores reproduzidos nesse capítulo.

O segundo capítulo, *Relação ONGs-Estado: desafios na construção de um Marco Regulatório*, busca fazer um retrospecto da construção da legislação atual a respeito da atuação das ONGs, bem como da regulamentação entre essas e o Estado, nos níveis federal, estadual e municipal. Da mesma forma, há uma preocupação em perceber como a dificuldade conceitual e a ausência de um marco legal definitivo possibilitaram práticas de corrupção e desvio de verbas públicas, bem como a utilização de entidades com objetivos eleitoreiros. Busca ainda refletir sobre uma das principais bandeiras dos que defendem a parceria entre as ONGs e o Estado na concepção e implementação de políticas públicas: a eficiência com menor custo.

Por fim, no terceiro capítulo - *A Ação das ONGs em Uberlândia: Políticas Públicas Sob Controle Privado?* – a preocupação maior foi a de compreender a trajetória do surgimento das ONGs no Brasil a partir do contexto estabelecido no

⁴⁴ FONTANA, *op. cit.*, 2004, p. 472.

capítulo anterior, discutindo também a respeito da própria conceituação das entidades que se autodenominam ONGs, mostrando que não há, de modo algum, consenso quanto ao que é uma ONG e nem quanto à demarcação de seu campo de ação. Da mesma forma, não há absolutamente consenso quanto ao papel político que uma ONG pode desempenhar, o que leva a outra discussão, presente no capítulo, sobre a proximidade entre as ONGs e os movimentos sociais tradicionais. Após isso, o trabalho busca refletir sobre a atuação das ONGs na cidade de Uberlândia, a partir do estudo de três entidades. Para esta etapa, foram escolhidas as ONGs “Cidade Futura”, “Ação Moradia” e “CEAMI”. A primeira, Cidade Futura, é uma entidade de ação essencialmente política, com projetos variados na área de desenvolvimento e planejamento urbano. Dirigida por Frank Barroso, insere-se numa rede capilar de desenvolvimento urbano de alcance nacional. A segunda, Ação Moradia, é uma entidade nascida no seio da Igreja Católica, como a Pastoral da Moradia. Hoje, a Ação Moradia, tem projetos sociais diversificados, focando suas ações principalmente na construção de moradias e tijolos ecológicos, tendo como parceiros o próprio Estado, em nível federal e municipal. Já a CEAMI é uma ONG ligada a um movimento evangélico de Uberlândia, a Casa de Oração, e a uma empresa, a JUNCO. Esta última nos permitiu pesquisar não apenas a relação da entidade com o poder público, como nos outros dois casos, mas, principalmente, como os projetos religiosos – proselitismo – e empresariais se entrelaçam na administração e atuação da entidade, possibilitando assim perceber a CEAMI como uma entidade cujos esforços de tratamento a pessoas dependentes químicas se enquadram nas práticas de Responsabilidade Social Empresarial (RSE).

CAPÍTULO I

O Lugar das ONGs nas Recentes Reformas do Estado Brasileiro

Aquilo que é dito e o que é escondido, aquilo que é louvado e o que é censurado, compõem o imaginário de uma sociedade, através do qual seus membros experimentam suas condições de existência.

Eder Sader

As Organizações Não-Governamentais no Brasil fazem parte de um fenômeno relativamente recente, tornando-se visíveis dentro do processo de reorganização do Estado brasileiro nas últimas décadas do século XX, notadamente a partir de meados dos anos 1970 com os movimentos de redemocratização e, principalmente, após 1995, em que propostas de reforma estatal em boa medida derivadas de modelos externos passaram a ocupar a agenda política do governo nacional, em que as Ongs se tornaram parte importante.

O caso brasileiro do surgimento das Organizações Não-Governamentais deve, no entanto, ser percebido a partir da perspectiva mais ampla, na medida em que não é um caso isolado, mas inserido num contexto internacional, se não concomitante, pelo menos contemporâneo, de participação cada vez maior de grupos da sociedade nas decisões de Estado, ao mesmo tempo em que este passa por reformulações e reformas.

Historicamente os Estados Nacionais sempre estiveram em reforma, ou seja, em busca de um modelo burocrático-administrativo satisfatório, seja em relação às classes dominantes, seja em relação aos seus cidadãos-clientes. Na obra clássica de Thomas Hobbes, o Estado é representado por um monstro, uma figura mitológica chamada *Leviatã*. De acordo com Hobbes,

*(...) esse grande Leviatã, que se denomina coisa pública ou Estado não é mais do que um homem artificial, embora de estatura muito elevada e de força muito maior do que o homem natural, para cuja proteção e defesa foi imaginado.*⁴⁵

O monstro representa a própria imagem do modelo político em construção à época de Hobbes, cuja força deriva de seus próprios concidadãos, numa espécie de contrato social, em que todos transferem seu direito de autogovernar-se a uma assembléia e esta, por conseguinte, ao soberano.

Na virada do século XIX para o século XX ainda se buscava o modelo estatal satisfatório, principalmente na Europa, que convivia com Estados nacionais monárquicos, parlamentaristas em sua maioria, repúblicas e outros com relativa dificuldade de conceituação. Em sua maioria, os Estados nacionais, além de se constituírem em burocracias administrativas arrecadadoras de impostos e regulatórias, se prestavam a atender aos interesses de uma minoria, dentro do modelo capitalista liberal. Obviamente devemos lembrar que tal modelo não era universal, muito menos se constituía enquanto unanimidade, mesmo nos lugares em que era hegemônico.

Com efeito, é impossível transportar o mesmo cenário para a América Latina e o Brasil em particular, pelo menos na mesma época. Assim como os demais países latino-americanos, o Brasil sempre enfrentou muitos problemas estruturais. A partir da visão de vários analistas do período⁴⁶ é possível elencar as dificuldades do Estado brasileiro durante a maior parte do século XX até meados dos anos oitenta, derivadas de uma escolha de modelo econômico desenvolvimentista, aliada a nossa tradição histórica de controle do Estado, principalmente em virtude dos grandes períodos de autoritarismo. Temos, assim, durante o período em questão, um legado estatal burocrático, autoritário, fisiologista e centralizado, extremamente dependente do apoio dos organismos internacionais; ao mesmo tempo, excessivamente dependente das ações do Estado para o desenvolvimento econômico, direta ou indiretamente. Em contrapartida, uma tessitura social extremamente fragmentada e desigual, perpetuando a dependência estatal, onerosa, enquanto grandes bolsões do território nacional, no campo ou na cidade,

⁴⁵ HOBBS, Thomas. *Leviatã, ou Matéria de um Estado Eclesiástico e Civil*, 2ª ed. São Paulo: Martin Claret, 2008. Introdução.

⁴⁶ BATISTA JR., P. N. *A Economia Como Ela é*. 1ª ed. São Paulo: Boitempo Editorial, 2000. FURTADO, Celso. *O Mito do Desenvolvimento Econômico*, 3ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 2001. MARTINS, Luciano. *Estado Capitalista e Burocracia no Brasil Pós-64*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

padeciam da falta efetiva da presença do Estado, permitindo florescer uma atividade para-estatal, criminosa ou não, que atingiria seu clímax nos anos 1990, principalmente com os movimentos sociais organizados em confronto com as velhas oligarquias agrárias ou com o controle de grande parte de áreas urbanas por criminosos e milícias.

Histórico das reformas do Estado no Brasil

Desde a fundação da República brasileira, no final do século XIX, os interesses do Estado se confundiam com os das oligarquias econômicas, o público e o privado se entrelaçando numa relação incestuosa, em que o desejo de implantação de um Estado burocrático e impessoal se conflitava com o “Brasil real”, fragmentado e caudilhesco. Aos grupos de pressão da elite agrária, há muito dominadores da política e economia nacionais, se contrapunham a nascente burguesia industrial urbana, uma incipiente classe de técnicos e burocratas especializados (os bacharéis) e políticos locais e regionais, ainda ligados a um modelo de administração patrimonialista e clientelista.⁴⁷

Essa situação se alteraria um pouco, sintomaticamente, no governo de Getúlio Vargas, nascido de um golpe de Estado, com sua proposta de reforma administrativa baseada num modelo de administração centralizadora e burocrática do que se supunha de tipologia weberiana. A reforma de Vargas situa-se na verdade em duas propostas de reforma, a do Estado, em que a própria concepção de poder é reformulada, e do Aparelho do Estado, em que as estruturas administrativas são transformadas em busca de um modelo mais adequado às concepções de seus formuladores.⁴⁸ Sheila Ribeiro observa que até o início da era Vargas,

A administração pública se constituía em uma arena de conflitos entre os interesses agrários e os representantes da indústria emergente. A modernização econômica exigia, deste modo, a modernização institucional. Foi nesse cenário que surgiu uma nova concepção da administração pública no país, segundo a

⁴⁷ GOMES, Angela de Castro. A Política Brasileira em Busca da Modernidade: na Fronteira Entre o Público e o Privado. In: NOVAIS, F. A. (coord. geral) e SCWARCZ, Lillian (org). *História da Vida Privada no Brasil: contrastes da intimidade contemporânea*, v. 4. São Paulo: Companhia das Letras, 1998, pp. 489-558.

⁴⁸ A diferenciação entre reforma do Estado e do Aparelho do Estado será mais bem delineada neste mesmo capítulo, ao tratarmos da reforma no governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002).

*qual seria necessário aparelhar o Estado para viabilizar a revolução industrial, superando-se a forma patrimonialista de administrar a coisa pública.*⁴⁹

Sob a orientação de Maurício Nabuco e Luiz Simões Lopes, foi criado o Conselho Federal do Serviço Público Civil em 1936, transformado mais tarde (1938) no Departamento Administrativo do Serviço Público - DASP, com o objetivo de desenvolver uma nova estrutura político-administrativa centralizada em nível federal, estabelecendo regras específicas de ingresso e promoção no serviço público baseadas na meritocracia profissional, buscando eliminar a interferência da política (local) na administração e estabelecer uma racionalidade científica no atendimento das demandas sociais.

É preciso, no entanto, matizar a criação do DASP a partir de duas reflexões. Primeiramente problematizando a idéia de um serviço público moderno e burocrático, sem interferência política. Na prática, tal autonomia configurava-se no fortalecimento do poder executivo central, representado por Getúlio Vargas, que não apenas controlava o ingresso ao serviço público, mas mantinha como prerrogativa sua um instrumento de coerção e controle sob todo o aparato estatal a qualquer tempo. De acordo com Beatriz Warlich, a idéia de meritocracia, por exemplo, cai por terra a partir da constatação de que apenas 12% dos funcionários públicos da era Vargas ingressaram a partir de algum tipo de concurso público.⁵⁰ Segundo, a idéia de racionalidade científica como sinônimo de eficiência técnica se tornou inócua precisamente pela sua principal característica, ou seja, a construção de padrões formais de atendimento que tornaram moroso e dispendioso o serviço público, desconsiderando as realidades locais e desestimulando a criatividade e inventividade, principalmente ao constituir a maioria dos serviços e concessões estratégicas como monopólios estatais. Ribeiro observa que, se o Estado de Vargas seguiu o padrão desenvolvimentista de Estado-produtor monopolista e inibidor de iniciativas autônomas, contrabalançava, no “plano social, pela administração de conflitos e tutela de interesses mediante uma ampla legislação social”.⁵¹

⁴⁹ RIBEIRO, Sheila Maria Reis. Reforma do Aparelho de Estado no Brasil: uma comparação entre as propostas dos anos 60 e 90. *VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002 p. 2. Disponível em: <http://unpan1.un.org/intrdoc/groups/public/documents/CLAD/clad0043326.pdf>. Acessado em 22/04/08.

⁵⁰ WARLICH, Beatriz. *Apud* SOUZA, Nelson Mello. *Reforma Administrativa no Brasil: um debate interminável*. RJ: RAP, vol.28, n°1, janeiro/março de 1994.

⁵¹ RIBEIRO, *op. cit.*, p. 2.

Essa construção burocrática estatal centralizadora resultou num aparato administrativo lento e ineficiente economicamente, resultando, segundo Schwartzman, na:

*(...) criação de um sem-número de organizações para-estatais ou autárquicas que, na prática, eram os órgãos pelos quais a política econômica se exercia. Caixas econômicas, sociedades e institutos mistos (Departamento Nacional do Café, Instituto do Alcool e do Açúcar, Instituto Nacional do Mate), empresas públicas de transportes (Estrada de Ferro Central do Brasil, Loid Brasileiro, Administração dos Portos do Rio de Janeiro e do Pará) e os Institutos de Previdência Social são todas instituições anteriores a 1945, e que já caracterizavam a tendência da administração pública brasileira de criar mecanismos extraordinários e paralelos à administração direta sempre que resultados mais imediatos fossem realmente desejados*⁵²

Simon Schwartzman contabilizou um total de 250 organizações ou agências desse tipo criadas entre 1930 e 1977, numa espécie de administração paralela, vinculadas diretamente a ministérios ou órgãos oficiais da Administração Oficial, sempre em busca de resultados mais ágeis ou satisfatórios do que através dos canais oficiais. É importante ressaltar que a criação desses canais oblíquos em relação às estruturas oficiais não foi prerrogativa apenas de governos de exceção, como os de Vargas e do período da Ditadura Militar. Dois presidentes de períodos considerados democráticos, Juscelino Kubitschek e João Goulart, foram, provavelmente, os que mais se utilizaram desse expediente, cada qual por suas próprias razões. JK, principalmente, ao constatar a morosidade dos canais burocráticos normais em contraponto ao seu projeto modernizador, criou o Plano de Metas, quase completamente desvinculado da Administração Oficial. O Plano de Metas era parte de uma estrutura verticalizada:

(...) Conselho de Desenvolvimento (subordinado diretamente ao Executivo), de Grupos Executivos e na regência econômica do BNDE. O Conselho de Desenvolvimento elaborou um conjunto de 30 objetivos específicos, distribuídos

⁵² SCHWARTZMAN, Simon. A abertura política e a dignificação da função pública. *Revista do Serviço Público* (Brasília), Ano 41, vol. 112, nº. 2, Abr./Jun. 1984, 43-58, p. 46. Disponível em http://tjsc5.tj.sc.gov.br/moodledata/21/A_abertura_politica_e_a_dignificacao_do_funcao_publica.doc. Acessado em 12/03/2008.

*em 5 setores (energia, transportes, alimentação, indústrias de base e educação) destinadas a ampliar a infra-estrutura básica, constituindo o Pano de Metas*⁵³

A agilidade para a formulação e implementação do programa de JK era necessária, de acordo com seus objetivos, principalmente por causa de dois fatores não previstos na legislação administrativa: o investimento externo como elemento propulsor (recursos que eram aplicados a partir do BNDE recém-criado) e as parcerias com o setor produtivo privado, fundamentais para a concretização de seu projeto de desenvolvimento. Mas representou muito mais do que uma estratégia de driblar os canais oficiais: representou um quase desconhecimento do Poder Legislativo, que, pelos caminhos oficiais, deveria debater as propostas do Executivo, aceitando ou rejeitando e, de todo modo, fiscalizando. Isso contribuiu para acentuar a tradição centralizadora do Executivo nacional frente aos outros poderes, mesmo em tempos ditos democráticos.

É óbvio que essa situação demonstrava cabalmente a necessidade de uma nova reformulação da Administração Federal. Desde 1953 um projeto de reforma estava no Congresso, levando o Presidente JK a criar, em 1956, uma

*(...) Comissão de Simplificação Burocrática – COSB com o objetivo de estudar formas de descentralização mediante a delegação de competências, a definição de responsabilidades e a prestação de contas às autoridades. A referida comissão representou um momento importante no processo de reformulação da administração pública. Ainda que seus objetivos não tenham sido alcançados, deixou como legado conceitos e diretrizes que serviram de subsídio a reformas posteriores. No mesmo ano, foi criada a Comissão de Estudos e Projetos Administrativos - CEPA, a qual propunha não só mudanças na estrutura organizacional do aparelho do Estado, mas também nos processos administrativos.*⁵⁴

Mas uma nova reforma de fato somente seria efetivada em 1967, durante um outro regime ditatorial, promulgada através de um decreto presidencial, o decreto-lei nº. 200 de 25 de fevereiro de 1967,⁵⁵ que na prática consumava a centralização do

⁵³ PAULA, Dilma Andrade de. Desenvolvimento e Rodovias: Estado e política de transportes no Brasil, 1950-1960. In: *História e Historiografia: perspectivas contemporâneas de investigação*. MACHADO, M. C. E PATRIOTA, R. (orgs) Uberlândia: EDUFU, 2006, p. 219.

⁵⁴ RIBEIRO, *op. cit.*, p. 3.

⁵⁵ Publicado no Diário Oficial da União no dia 27/02/1967, Página 4, Coluna 2.

processo administrativo nas mãos do Poder Executivo Federal, ao mesmo tempo em que buscava superar alguns dos problemas da reforma de Vargas, como a da rigidez burocrática, através de um modelo de planejamento setorial e execução operacional descentralizada. O artigo 6º do decreto-lei estabelece os passos através dos quais, ao mesmo tempo em que se reforçava a centralização, buscava-se a agilidade de execução. De acordo com o artigo, a administração pública se pautaria pelo **Planejamento, Coordenação, Descentralização, Delegação de Competência e Controle**,⁵⁶ sendo que os dois primeiros seriam prerrogativas da Presidência e do seu auxiliar civil direto, o Ministro do Planejamento Delfim Neto, alçado à categoria de Superministro.

Alguns pontos da reforma de 1967 já aconteciam de fato, como é o caso da delegação da execução das atividades planejadas – inclusive para entidades privadas –, desde o governo JK (1955-1960); a concentração de poder nas mãos do governo federal, personificado na figura do Presidente do Executivo; a busca não apenas de recursos externos, mas também de investimentos diretos. Todos esses recursos, de posse do governo federal, possibilitaram a construção de grandes obras estruturais e o surgimento de grandes empresas, públicas e privadas, em conformidade com o modelo de execução descentralizada.

A descentralização das atividades representava um maior envolvimento de estados e municípios,⁵⁷ sendo que a delegação de competência se referia à transferência de serviços a entidades estatais, privadas ou mistas, nominalmente as atividades relacionadas a saúde, como fica claro na redação do artigo 156º, parágrafo 2º: “Na prestação da assistência médica dar-se-á preferência à celebração de convênios com entidades públicas e privadas, existentes na comunidade.” Ao mesmo tempo, como já enunciado, possibilitou o crescimento de grandes estruturas estatais, semi-estatais ou privadas, parceiras e implementadoras dos projetos do Estado empresário, produtor e regulamentador.

⁵⁶ Entre os órgãos de controle estabelecidos pela reforma de 1967 está o Tribunal de Contas da União – artigo 25º, alínea XI. A alínea II do artigo 28º estabelecia a obrigatoriedade da prestação de contas ao Congresso nacional, mas, de modo geral, praticamente todo o processo estava submetido apenas ao Poder Executivo.

⁵⁷ O governo federal através da edição do Ato Institucional n.º 8, de abril de 1969, determinou a implantação pelos governos estaduais, municipais e do Distrito Federal, de reformas administrativas pautadas nos mesmos princípios estabelecidos para a reforma já dinamizada no Executivo federal.

Comentando a escolha da delegação de atribuições executoras como forma de dar agilidade ao processo, Schwartzman identifica pelo menos dois problemas. O primeiro tem a ver com o desenvolvimento de especializações técnicas que na prática constituíram a formação de cartéis monopolistas – de empresas privadas e estatais – ao mesmo tempo em que as colocava fora do alcance da fiscalização de suas próprias agências de controle. O segundo foi o ressurgimento de uma relação clientelista típica da administração patrimonialista pré-Vargas, agora sob uma nova roupagem. Como exemplo, o autor cita o caso das grandes empreiteiras que fizeram do Estado seu principal e, muitas vezes, único cliente.

O exemplo mais importante talvez seja, aqui, o das grandes empreiteiras privadas, criadas para a realização de grandes obras de engenharia. Com o tempo, elas se transformaram em clientes dificilmente saciáveis de contratos públicos, exigindo que novas obras fossem constantemente contratadas não tanto pelos seus resultados, mas para manter ativo e empregado seu pessoal e seu equipamento.

*É assim que a simplificação burocrática e a preferência pelo executor privado acabou por gerar, como que pela porta dos fundos, um novo tipo de clientelismo, talvez mais caro e potencialmente mais danoso que o anterior, que é o clientelismo dos interesses particulares desenvolvidos à sombra do serviço público. Este problema está ligado a um outro princípio básico da reforma de 1967, que o da descentralização das decisões.*⁵⁸

A reforma de 1967 não eliminou os problemas que a motivaram, o que possibilitou o surgimento de vozes discordantes entre os próprios apoiadores do golpe, presentes ou não na estrutura administrativa, além de setores da própria cúpula civil da administração federal, contra a centralização autoritária dos governos militares, principalmente por causa do ambiente econômico adverso que se instalava. Entre os projetos do último presidente militar (1979), general João Baptista Figueiredo, estava o Programa Nacional de Desburocratização⁵⁹ – PRND – com o objetivo de desenvolver planos de descentralização e simplificação das rotinas administrativas, assim como também fortalecer a economia privada (empresas privadas), mesmo à custa da

⁵⁸ SCHWARTZMAN, *op. cit.*, p. 49.

⁵⁹ Instituído pelo Decreto n.º 83.740/79.

circunscrição das atividades das estatais.⁶⁰ O PRND possibilitou a criação da SEMOR – Secretaria de Modernização, e do Ministério da Desburocratização, este com a missão específica de simplificar os processos administrativos com a diminuição da burocracia, considerada o entrave à modernização e agilidade da funcionalidade estatal.⁶¹ O Ministério da Desburocratização existiu de 1979 a 1986, início do governo de José Sarney, tendo como titulares dois ministros, Hélio Beltrão (que morreu durante o exercício da função) e Paulo Lustosa. A partir de 1987, como parte da reformulação administrativa de José Sarney, o Ministério da Desburocratização foi incorporado ao Ministério da Administração Federal, o que mereceu uma áspera crítica do último ministro do extinto Ministério, que acreditava ser absurda essa incorporação, já que o Ministério da Administração Federal havia sido “uma das pastas que mais reagia às suas (do Ministério da Desburocratização) determinações”.⁶² Após 2003, esse ministério passou a se chamar Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão.

No governo Sarney, chamado governo de transição democrática após os anos de ditadura, não se efetuou algo que se assemelhasse a uma reforma administrativa, a não ser ações pontuais no sentido de buscar a qualificação dos servidores públicos do alto escalão,⁶³ mas foi durante o mesmo em que se instalou a Assembléia Nacional Constituinte, que deu ao Brasil a nossa última Constituição, em 1988.

⁶⁰ ABU-EL-HAJ, J. “A estrutura do Estado e a economia política da intervenção estatal no Brasil” IN: *Revista de Ciências Sociais*, Fortaleza, Vol. XXII, n.(1/2), 1991, p. 163. O pesquisador chama as medidas implementadas por Figueiredo de reforma administrativa e salienta o fato da perda da autonomia e capacidade empreendedora das empresas estatais: “A reforma administrativa de 1979 reduziu a autonomia administrativa e eliminou a função empreendedora das empresas públicas. O objetivo principal do regime autoritário era a transformação dessas entidades em instrumentos de política econômica a fim de reconquistar a legitimidade social”.

⁶¹ Ao fazer um balanço das atividades do Ministério após o primeiro ano de existência, o ministro Hélio Beltrão observou que, em um ano, foram expedidos “cerca de 110 atos básicos, entre leis, decretos-leis, portarias fundamentadas e normas, todas elas simplificadoras”, que “implicaram na abolição de cerca de 400 milhões de documentos por ano.” No mesmo balanço, o Ministro observa ser a burocracia uma característica cultural do modelo de Estado brasileiro, baseada em: “centralização das decisões que leva a soluções padronizadas dos problemas em um país enorme e desuniforme; o fetichismo pelo papel, como se o mundo fosse feito de papéis e não de fatos e pessoas; e, finalmente, a desconfiança, que faz com que a administração exija constantemente do homem a prova de que ele não é desonesto”. *Jornal Correio de Uberlândia*, 11/11/1980.

⁶² Paulo Lustosa, em artigo para a *Gazeta Mercantil* de 11/03/2005: *Atualidade da desburocratização*.

⁶³ Ferrarezi & Zimbrão dão conta de que a principal ação da reformulação administrativa proposta por Sarney foi a criação de uma Instituição educacional, a ENAP – Escola Nacional de Administração Pública, destinada a formar agentes públicos que exercessem a carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental – EPPGG. A ENAP surgiu em 1986, sendo a primeira turma formada em 1989. FERRAREZI, Elisabete; ZIMBRÃO, Adélia. Formação de carreiras para a gestão pública contemporânea: o caso dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental. In: *Revista do*

A Constituição Federal de 1988 foi pensada e formulada para representar para o Brasil o instrumento oficial de rompimento dos entraves autoritários, não apenas do período da ditadura militar, mas de todo o histórico de construção do próprio Estado brasileiro. O Preâmbulo da Constituição já a estabelece como elemento fundador (tardio) de um Estado Democrático,⁶⁴ baseada em princípios e valores sociais de promoção e proteção humana, buscando romper com a tradição oligárquica e classista da sociedade brasileira, com quase meio século de atraso em relação às suas congêneres européias.

De fato, com seus 250 artigos, incorreu em minúcias regulatórias tais como a fixação do teto dos juros ao ano em 12% (revogada pelo plenário), sendo a Constituição que, com a finalidade de buscar a proteção social efetiva e garantir o acesso à cidadania, foi mais longe no sentido de fiscalização e regulamentação,⁶⁵ tendo o próprio Presidente José Sarney declarado à época que a Constituição, como estava sendo gestada, tornaria o país ingovernável. Não foi, no entanto, uma Constituição elaborada sob consenso, mas equilibrando-se entre velhas e novas lideranças, entre opositores e apoiadores do regime militar, entre grupos de pressão liberalizantes e outros que buscavam a conservação de privilégios e monopólios públicos e privados.

Faz-se necessário salientar em primeiro lugar que até hoje inexitem políticas sociais ou rede de proteção social efetivas no Brasil, mesmo após todo o debate a respeito e da vigência da Constituição Cidadã. Essa constatação é possível a partir da reflexão de Evaldo Vieira, quando afirma que a política social no Brasil, desde Getúlio Vargas até hoje,

(...) é setORIZADA, fragmentada, emergencial, nada semelhante ao que Lord Keynes pensou e conseguiu implantar no “New Deal” norte-americano, um plano econômico-social com certa homogeneidade. Na realidade e não no papel dos planos brasileiros, a política de saúde, a política de educação, de assistência, de lazer, de condições de trabalho, não formam um todo com alguma coerência. Por isto, educação não se articula com saúde e alimentação.

Serviço Público. Brasília, 57 (1): 63-86, jan./mar. 2006. Disponível em: <http://www.enap.gov.br>. Acessado em 12/03/2008.

⁶⁴ *Constituição Federal do Brasil*, 15ª edição, revista e atualizada. Bauru, SP: EDIPRO, 2006.

⁶⁵ Até o ano de 2006 a Constituição já havia sido acrescida de 6 Emendas Constitucionais de Revisão, além de 52 Emendas Constitucionais – EC.

*A política social aqui tem figurado uma coisa desconjuntada, uma colcha de retalhos, uma operação tapa-buraco. Tal quadro não constitui Estado de Bem-Estar Social. Constitui intervenção estatal no campo econômico e no campo social, dependendo das condições do momento.*⁶⁶

Concordamos em parte com a análise de Vieira, primeiro porque, mesmo durante o New Deal, não há evidências concretas de que se tenha construído um modelo econômico-social universalizante e duradouro nos Estados Unidos, principalmente ao se levar em conta as condições emergenciais daquele momento histórico; o que, de qualquer forma, não reflete a situação atual estadunidense. Por outro lado, se não constituímos de fato um Estado de Bem-Estar Social nos moldes *européus* do pós-guerra, aquele entendimento da obrigação do Estado como provedor de serviços e bens essenciais se tornou explícito com a Carta de 1988.

De fato, Tony Judt afirma que, antes da Segunda Guerra, “ainda não havia país que reconhecesse a obrigação do Estado de garantir um conjunto de serviços a todos os cidadãos, fossem homens ou mulheres, empregados ou desempregados, velhos ou jovens”.⁶⁷ Após a Segunda Guerra Mundial os Estados europeus trataram não apenas de reconstruir suas estruturas físicas, mas também de prover meios com que suas populações pudessem ficar amparadas, numa verdadeira teia de benefícios sociais e previdenciários, incluindo auxílio à saúde, educação, moradia, aposentadoria, entre outros, a partir da idéia do Estado como provedor de bem-estar social geral e democrático.

Judt é enfático quanto à relação do Estado de Bem-Estar Social europeu e a Segunda Guerra. Afirma ele:

*Foi a guerra que alterou tudo isso. Assim como a Primeira Guerra Mundial, uma vez terminada, apressara o surgimento de legislação e medidas de cunho social – para lidar com viúvas, órfãos, inválidos e desempregados nos primeiros anos do pós-guerra –, a Segunda Guerra transformou o papel do Estado moderno e as expectativas que sobre ele pesavam.*⁶⁸

⁶⁶ VIEIRA, Evaldo. Estado e política social na década de 90. In: NOGUEIRA, F. M. G. (org.). *Estado e Políticas Sociais no Brasil*. Cascavel – PR: EDUNIOESTE, 2001, p. 20.

⁶⁷ JUDT, Tony. *Pós-Guerra. Uma História da Europa desde 1945*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2008, p. 87.

⁶⁸ *Idem*, p. 87.

O acesso ao *Welfare State* europeu se traduziu enquanto direitos sociais adquiridos, um passo importante para efetivar a mudança real da condição de súditos ainda no século XX pela de cidadãos. É certo que, pouco menos de três décadas após a Segunda Guerra Mundial, o modelo inspirador do Estado de Bem-Estar europeu se exaurira, como atesta Judt:

*(...) Três anos antes do final da década mais próspera já registrada na História, o ciclo de crescimento do pós-guerra havia terminado. Os “trinta anos gloriosos” da Europa Ocidental deram lugar a uma era de inflação monetária e índices descendentes de crescimento, acompanhados de desemprego generalizado e insatisfação social.*⁶⁹

O fim da “era de ouro” de crescimento foi por muitos atribuído ao peso dos compromissos estatais com suas populações. Obviamente que a crise dos anos sessenta (dos Estados europeus ocidentais) não foi causada exclusivamente pela construção do *Welfare State*, mas levou à consolidação da idéia da necessidade de uma nova reorganização estatal, já vislumbrada nos acordos de Bretton Woods⁷⁰ e explicitada posteriormente como uma das teses do “Consenso de Washington”.⁷¹

O Welfare State foi, portanto, o principal projeto de distribuição de riquezas e de proteção social europeu do século XX, do qual a Constituição brasileira buscou inspiração em muitos de seus pontos, quando claramente estabeleceu como dever do Estado a obrigação da proteção social. Mesmo tendo os sistemas de proteção social como paradigmas, estes não foram tomados como referência nem, muito menos, surgiram no Brasil nesse momento por acaso. É resultado de lutas e enfrentamentos que encontrou seu ponto de inflexão durante o regime militar, o que nos leva ao segundo ponto, desfazendo a impressão de inércia e passividade social.

É importante destacar esse fato porque, após toda a narrativa sobre reforma do Estado ou do Aparelho do Estado descortinada até aqui, pode parecer erroneamente ao

⁶⁹ *Idem ib.*, p. 457.

⁷⁰ O acordo de Bretton Woods, nome em referência à pequena cidade de New Hampshire, EUA, fechado em julho de 1944, dando origem aos organismos financeiros internacionais – Banco Mundial, FMI – os quais ditarão a cartilha do receituário econômico, em maior ou menor grau, a partir dos anos setenta.

⁷¹ WILLIAMSON, John. What Washington Means by Policy Reform. In: WILLIAMSON, J. *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?* Washington: Institute for International Economics, 1990.

leitor que havia uma via de mão única, personificada pela vontade do gestor estatal, acolhida e aceita de bom grado pela população sem nenhum traço de resistência ou de indagação, a não ser, como colocamos acima, nos momentos finais da ditadura militar, em que ações foram tomadas em resposta à pressão de grupos específicos da sociedade, quais sejam empresários, entidades de classe e Igreja, além de pessoas da própria administração pública superior.⁷² Adalberto Paranhos, ao refletir sobre a legislação trabalhista do governo de Getúlio Vargas – precursora de muitos dos artigos de proteção social da Constituição de 1988 – relata que aquela, “no campo simbólico, buscava lançar uma ponte entre o Presidente da República (de fato, um ditador, na maior parte do período 1930-1945) e as classes trabalhadoras (...)”.⁷³ Essa ponte nada mais era do que o apoio popular na busca de legitimidade para um regime ilegítimo por princípio. Ao mesmo tempo, buscava envolver o empresariado urbano nascente, com o discurso da conciliação e mediação do Estado, como já apontado por Sheila Ribeiro, dentro do qual a legislação trabalhista era apresentada como uma necessidade, como demonstra a reprodução por Paranhos da fala do Ministro do Trabalho, da Indústria e Comércio, Marcondes Filho, ao apresentar o programa de seu Ministério em janeiro de 1942:

*Para beneficiar o capital é necessário tornar eficiente o trabalho, e esta eficiência se obtém melhorando todas as condições do trabalhador. Elevar o nível do empregado, portanto, é um pensamento pelo capital. Mas para beneficiar o trabalhador é preciso que prosperem a indústria e o comércio, o que depende, em grande parte, do capital. Evitar os inúteis sacrifícios deste, portanto, é um pensamento pelo trabalhador.*⁷⁴

Dessa forma, como por um passe de mágica, teria se processado no Brasil um milagre da conciliação e da acomodação das classes, necessário para a realização dos projetos desenvolvimentistas do ditador. Na realidade, afirma Paranhos, ocorreram duas coisas completamente distintas. A primeira foi o que ele classifica como “um roubo da fala” dos trabalhadores, em que décadas de lutas e conflitos, por vezes sangrentos, foram desconsiderados pela apropriação do governo “de muitas de suas reivindicações

⁷² Como exemplo do que se considerava a sociedade a partir do viés classista e produtivo, matéria do Jornal Correio de Uberlândia, de 20/04/1983 destacava o recebimento por parte do prefeito da cidade de representante das “**forças vivas da cidade**”, ou seja, “ACIUB, Clube dos Diretores Lojistas (CDL), representantes do Rotary e do Lions, Sindicatos Patronais, Lojas Maçônicas e entidades representativas da cidade”.

⁷³ PARANHOS, Adalberto. Antídoto para a luta de classes. *Revista História Viva*, ano II, nº. 22, p. 89.

⁷⁴ *Idem*, p. 92.

(...) e de suas instituições (os sindicatos, até então autônomos, foram progressivamente enquadrados numa camisa-de-força que os tornou dependentes do Estado)”.⁷⁵ A segunda, decorrente da primeira, é que a legislação trabalhista foi estabelecida enquanto outorga estatal, uma benesse concedida espontaneamente por um governo justo e benevolente, confirmada por fragmentos de um discurso proferido pelo Ministro do Trabalho Salgado Filho a uma platéia de trabalhadores em 1933, reproduzido por Paranhos:

*(...) tendes uma legislação que vos foi **concedida sem nenhuma exigência, imposição ou pressão de qualquer ordem, mas espontaneamente.***

***No Brasil não há reivindicações nesse assunto (luta de classes). Há concessões.** Concessões do governo aos eficientes colaboradores, que são os homens do trabalho, quer braçal, quer intelectual.*⁷⁶

A partir dessas reflexões é possível entender o porquê de, ao pesquisarmos a documentação referente à reforma do Estado levada a cabo pelo governo de Vargas, não encontrarmos muitas vozes dissonantes, a não ser de componentes do próprio aparelho estatal ou das oligarquias políticas e econômicas alijadas do poder e, mesmo estas, filtradas por um impiedoso aparato de censura e repressão. Ainda assim, é possível entrever que, se não havia um movimento articulado politicamente, vários movimentos localizados davam conta da mobilização da sociedade em prol de objetivos, nem sempre convergentes é verdade. Principalmente dos trabalhadores, apesar da desarticulação ou encampação do governo Vargas sobre seus principais meios de aglutinação, os sindicatos.⁷⁷

Paulo de Almeida demonstra, por outro lado, através da análise de periódicos de sindicatos e partidos de esquerda, principalmente o clandestino PCB, que a mobilização da classe trabalhadora durante os anos 1960, 1970 e 1980 foi constante, apesar da repressão do governo e a intransigência das classes patronais em negociar. O objetivo dessa mobilização era, obviamente, melhorar as condições de trabalho, mas ao longo dos anos 1970 foi-se cristalizando a percepção de que a luta na fábrica ou no sindicato

⁷⁵ *Idem, ib.*, p. 90.

⁷⁶ *Idem, ib.*, p. 89/90. Negrito acrescentado.

⁷⁷ Para uma visão mais aproximada da organização sindical durante o período Vargas, ver: BOSI, Antônio de Pádua. Repensando o Movimento Sindical no Período Vargas: práticas políticas de trabalhadores na cidade de Monte Carmelo/MG – 1943-1947. In: *História & Perspectivas*, nº 23, 165-183, Jul./Dez. 2000. Uberlândia – MG: Universidade Federal de Uberlândia.

inserir-se num contexto maior, “qual seja a superação do regime militar, com a volta de uma institucionalidade democrática”.⁷⁸ Uma prova dessa nova tomada de consciência, de acordo com Almeida, ocorreu nas eleições para o Congresso Nacional de 1974, em que a mobilização dos trabalhadores concorreu para uma expressiva votação em candidatos de oposição. Num país já predominantemente urbano, a luta política em torno de um objetivo comum faria emergir, de entre seus vários interesses e diferenças, uma Sociedade Civil,⁷⁹ doravante ativa participante dos negócios do Estado.

Entre os anos de 1960 e 1970, como já vimos, essa compartimentação das formas de organização social foi alterada, primeiro porque as lutas e resistências, se pareceram submetidas, nunca desapareceram realmente; segundo porque as aspirações profissionais e trabalhistas foram, cada vez mais, adquirindo o papel também de luta política, aglutinando tendências e interesses diversos em torno de um mesmo objetivo, qual seja a superação da ditadura militar. Em terceiro lugar, a transformação da sociedade brasileira, de agrária para urbana, que se tornou definitiva, pelo menos na realidade concreta das projeções demográficas,⁸⁰ fez surgir novas categorias (atores) sociais, assimilando novos valores e práticas sociais, com um grau de escolaridade cada vez mais elevado e buscando não apenas as oportunidades de ascensão social,⁸¹ mas também fazer-se ouvir de fato, “reivindicando seus direitos, a começar pelo primeiro, pelo direito de reivindicar direitos”.⁸² Esses novos atores sociais, ao demandarem em causa própria, vão compor o embrião de uma organização social efetiva à margem do imaginário tradicional do campo político.

⁷⁸ ALMEIDA, Paulo Roberto de. O Movimento Operário Brasileiro: Concepções, Práticas e (Re) Organização (anos 70/início dos 80). In: *História & Perspectivas*, nº22, 143-191, Jan./Jun. 2000. Uberlândia – MG: Universidade Federal de Uberlândia, p. 150.

⁷⁹ A noção de Sociedade Civil que adotamos é a de Gramsci, conforme a descrição de Bobbio: “Podem ser fixados, por enquanto, dois grandes planos superestruturais: o que pode ser chamado de ‘sociedade civil’, ou seja, o conjunto de organismos ditos privados, e o da sociedade política ou Estado. E eles correspondem à função de hegemonia que o grupo dominante exerce em toda a sociedade; e à do domínio direto ou de comando, que se expressa no Estado e no governo jurídico.” BOBBIO, Norberto. *O Conceito de Sociedade Civil*, Rio de Janeiro, Graal, 1982, p. 32.

⁸⁰ De acordo com o IBGE, em 1960 mais da metade da população brasileira vivia na zona rural (quase 40 milhões de pessoas, numa população de menos de 70 milhões). Na década seguinte, 1970, numa população de cerca de 90 milhões de pessoas, cerca de 50 milhões viviam na área urbana.

⁸¹ MELLO, J. M. C. de; NOVAIS, F. A. Capitalismo Tardio e Sociabilidade Moderna. In: NOVAIS, F. A. (coord. geral) e SCWARCZ, Lillian (org). *História da Vida Privada no Brasil: contrastes da intimidade contemporânea*, v. 4. São Paulo: Companhia das Letras, 1998, p. 595.

⁸² SADER, Éder. *Quando Novos Personagens Entraram em Cena: Experiências e Lutas dos Trabalhadores da Grande São Paulo, 1970-80*, 3ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988, p. 26.

Mas mesmo fazendo parte de um amplo movimento, nem por isso este era homogêneo, tanto é que a emergência desses novos atores no cenário político-social brasileiro desde meados dos anos 1970, em contraposição às velhas (tradicionais) formas de organização social, tiveram que “reinventar” a política, ou, pelo menos, as formas de participação política, já que muitas das demandas desses novos grupos emergentes, não estavam sendo contempladas nas estruturas tradicionais – leia-se representação política (partidos), trabalho (sindicatos) e vida social (Igreja).

É bem verdade que algumas dessas formas tradicionais de aglutinação social também passaram por transformações, exatamente para atender as novas demandas, como a opção pelos pobres de uma ala progressista da Igreja Católica, através da criação das comunidades eclesiais de base, ecoando e organizando setores sociais importantes na reflexão e reorganização da sociedade brasileira das próximas duas décadas; a adoção das discussões do Orçamento Participativo em muitos municípios brasileiros⁸³ bem como o estímulo e cooptação de alguns desses novos movimentos sociais com objetivos político-partidários.⁸⁴ E, como já foi mencionada, a reorientação de sindicatos para além dos objetivos imediatos relacionados a questões trabalhistas. Mas essas medidas continuavam a promover as velhas fórmulas de participação política, seja em torno do Estado, através dos sistemas de representação, circunscrevendo o Estado como a esfera privilegiada de manifestação e realização do político, por meio dos modelos de militância tradicionais, no partido ou no sindicato.

Democracia e Descentralização: conceitos sinônimos?

Algumas das discussões do período compreendido se deram em relação à dicotomia (aparente) da centralização versus democracia, onde uma maior participação

⁸³ Ligados ao PT e PMDB principalmente. Arretche afirma que a adoção de práticas como o Orçamento Participativo “difundiram a idéia de que, mais próxima de formas de democracia direta, a vida democrática de âmbito municipal poderia representar uma alternativa aos limites e vícios postos pelas instituições nacionais da democracia representativa”. ARRETCHE, Marta. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas? *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. 1996; 11(31):44-66. p. 48

Disponível em: http://www.anpocs.org.br/porta/publicacoes/rbcs_00_31/rbcs31_03.htm. Acessado em 13/03/2008.

⁸⁴ Numa leitura própria da organização popular em Uberlândia no início dos anos de 1980, Nízia Alvarenga assinala, a respeito da organização das Associações de Moradores, a estratégia de cooptação das mesmas pelo governo municipal, como forma de garantir a perpetuação no poder. ALVARENGA, N. M. Movimento Popular, Democracia Participativa e Poder Político Local: Uberlândia, 1983/88. In: *História & Perspectivas*, nº. 4, 103-129, Jan./Jun. 1991. Uberlândia – MG: Universidade Federal de Uberlândia, p. 107.

política dos atores sociais seria imprescindível para o amadurecimento democrático.⁸⁵ Consolidadas no papel de oposição, junto com outros atores políticos, as esquerdas defendiam a descentralização como forma de esvaziamento do poder central, que personificava o autoritarismo.

Essas discussões, que ocorrem concomitantemente a uma luta maior em busca da redemocratização, objetivo comum de parte significativa da sociedade brasileira do final dos anos 1970, revestiram-se, pelo menos aparentemente, dos ideais de descentralização, que conduziria a duas vertentes distintas: a necessidade de novas formas de reivindicação política, mais próximas dos interesses da sociedade e a busca de novos canais de participação social, representando uma reinterpretação do conceito de cidadania, antes mesmo que ela estivesse plenamente consolidada entre nós.

Na interlocução com os pesquisadores que buscaram compreender esse fenômeno, duas teses chamam a atenção de forma especial: 1) a idéia de descentralização, que se propagou como sinônimo de reforma estatal⁸⁶ e como possibilidade de atuação política de fato; 2) a prática efetiva dessa descentralização, que possibilitou a emergência de novas formas de organização social e o surgimento de entidades como as ONGs, as quais, ao priorizarem o atendimento imediato de necessidades locais ou específicas, não canalizaram as suas ações para a participação política formal ou para a militância de caráter tradicional.

Defensora da primeira das teses acima especificadas, Nanci Valadares de Carvalho,⁸⁷ procurou demonstrar como a idéia de descentralização foi assimilada como alternativa para grupos populacionais que não se sentiam representados pelos governos oficiais. Isso contribuiu para o surgimento de movimentos localizados em defesa de uma espécie de auto-governo, isto é, de modelos de administração localizados e baseados nas realidades de grupos específicos. Embora os estudos desenvolvidos por

⁸⁵ Principalmente aqueles que, como o Brasil, sofriam sob o peso de ditaduras. Sobre a relação descentralização como sinônimo de democracia para as esquerdas, ver BORDA, Jordi. *Democracia local: descentralización del estado, políticas económico-sociales en la ciudad y participación popular*. Barcelona, Ayuntamiento de Barcelona, 1988.

⁸⁶ É importante frisar que essa discussão de reforma estatal promovida por agentes sociais emergentes, principalmente, mas não apenas no Brasil, acontecia paralelamente às reformas administrativas levadas à cabo pelos agentes públicos, ainda que muitas dessas reformas acabassem incorporando elementos reivindicatórios da sociedade.

⁸⁷ CARVALHO, N. V. de. *Autogestão: O Nascimento das ONGs*. 2ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1995.

Carvalho não estejam voltados para a realidade brasileira, a partir de suas reflexões é possível deduzir que a idéia de autogestão, tal como descrita pela autora, não apenas representa uma nova forma de se pensar e fazer política, mas pode significar, também, uma tentativa das pessoas excluïrem a política das suas relações cotidianas, alimentando o desejo de que as necessidades da vida sejam resolvidas pelas próprias comunidades, sem a interferência das instâncias de representação formais, como sindicatos, partidos e o próprio Estado.

Carvalho constrói a sua argumentação procurando demonstrar como essa idéia de auto-governo está diretamente ligada à emergência das Organizações Não-Governamentais, como veremos no próximo capítulo, já que esses grupos de pessoas que defendiam essa nova postura,

*Paralelamente, passaram a desideologizar o comportamento político, orientando-o para a consecução de objetivos relativos ao atendimento de suas necessidades básicas de saúde, educação, moradia e trabalho, ali onde se verificasse a ausência de governo. Em consequência, tornou-se evidente um descrédito nas burocracias especializadas e em seus representantes políticos.*⁸⁸

Essas novas formas de organização descritas por Carvalho fogem do formato usual dos movimentos sociais, uma vez que se estabeleceram como organismos de atuação pontual de grupos sociais específicos e localizados, de matriz visivelmente anarquista,⁸⁹ buscando na verdade uma superação de toda autoridade institucional. O momento histórico do estabelecimento dessas Organizações Não-Governamentais,⁹⁰ é o mesmo em que todas as mudanças já descritas estão acontecendo na sociedade brasileira, com a diferença de que, aqui, essas entidades surgem dentro de um amplo movimento de resistência política, mesmo que como coadjuvantes.

⁸⁸ *Idem*, p. 15.

⁸⁹ *Idem, ib.*, pp. 21-23. A autora não estabelece uma relação direta entre o surgimento de entidades não governamentais autogovernadas e os movimentos anarquistas do fim do século XIX, estabelecendo, no entanto, similitudes entre as formas de atuação das primeiras com os movimentos anarquistas.

⁹⁰ Como veremos no terceiro capítulo, já em 1945 as Organizações das Nações Unidas em sua carta de fundação (artigo 71) aludia às ONGs, atribuindo-lhes o papel de consultoras de governos e entidades estatais. Nanci Valadares Carvalho nomeia esses movimentos que buscavam a autogestão entre os anos 1960 e 1970 de “(...) ONGs, grassroots ou organizações de base...”, conforme: CARVALHO, *op. cit.*, p. 15.

Emir Sader compartilha da idéia da busca de alternativas políticas para a participação social, mas colocando em questão, além da ineficiência estatal, a própria excrescência sociopolítica da ditadura militar, já nomeada. Analisando o contexto social e político no Brasil dos anos sessenta e setenta, em que o Estado como lugar privilegiado de manifestação do político perde força, se não de fato, haja vista o ambiente repressivo e autoritário instaurado contra o pensamento acadêmico e militante de esquerda, Sader percebe o surgimento de novos modelos de participação e reivindicação advindos diretamente da sociedade civil. O autor situa essa nova realidade com a crise do capitalismo no pós-guerra e como resultado das derrotas sociais em âmbito mundial e, particularmente no Brasil, após o golpe militar de 1964. Para Sader,

*é no quadro dessa crise que intelectuais (acadêmicos ou militantes) deixam de ver o Estado como lugar e instrumento privilegiados das mudanças sociais e começam a enfatizar uma polarização – às vezes até maniqueísta – entre sociedade civil e Estado.*⁹¹

Sader recorre então a Francisco Weffort para enfatizar o momento histórico e as transformações sociais que provocaram mudanças de pensamento, interferindo no imaginário construído sobre a prevalência do Estado sobre o social, como o auto-investido catalisador do desenvolvimento econômico e, principalmente, como árbitro dos conflitos políticos e personagem central da esfera política. Afirma Weffort:

A decepção, mais ou menos generalizada, com o Estado abre caminho, depois de 1964 e, sobretudo, depois de 1968, à descoberta da sociedade civil. Mas nem por isso terá sido, em primeiro lugar, uma descoberta intelectual. Na verdade, a descoberta de que havia algo mais para a política além do Estado começa com os fatos mais simples da vida dos perseguidos. Nos momentos mais difíceis eles tinham que se valer dos que se encontravam à sua volta. Não havia partido aos quais se pudesse recorrer, nem tribunais nos quais se pudesse confiar. Na hora difícil, o primeiro recurso era à família, depois aos amigos, em alguns casos também aos companheiros de trabalho. Se havia alguma chance de defesa havia que procurar um advogado corajoso, em geral um jovem recém-formado que havia feito política na faculdade. De que estamos falando aqui senão da sociedade civil, embora ainda no estado molecular das relações

⁹¹ SADER, *op. cit.* p. 33.

*interpessoais? A única instituição que restava com força bastante para acolher os perseguidos era a Igreja Católica.*⁹²

Sader e Weffort estão referindo-se aos conceitos gramscianos de Estado e Sociedade Civil, mesmo que não possamos perceber explicitamente a referência, mas o que nos interessa aqui é a percepção da desorganização dos referenciais políticos que tinham no Estado seu centro de atuação e de convergência, bem como a mudança de rumo da principal instituição não-estatal, a Igreja.

A ditadura militar no Brasil e os acontecimentos ao redor do mundo no final dos anos 60 provocaram questionamentos que não se limitaram aos intelectuais, como bem lembrou Weffort, mas atingiu o conjunto das sociedades ocidentais, a cada sujeito que, de uma ou outra maneira, foi afetado.

Rosanvallon definiu que “(...) a esfera do político é o lugar da articulação do social e de sua representação”.⁹³ E o que é essa esfera política, também chamada de campo político? Pierre Bourdieu define o campo político como “campo de forças e como campo das lutas que têm em vista transformar a relação de forças que confere a este campo a sua estrutura em dado momento”.⁹⁴ Podemos, portanto, definir que o campo político brasileiro no final dos anos 1970 e início dos anos 1980 refletia a atuação de todos esses personagens – tradicionais e noviços na atuação política –, reconstruindo o imaginário social e redefinindo as práticas de atuação, políticas ou não, essenciais para se alcançar o fim da ditadura militar e a elaboração da Constituição de 1988.

Sheila Ribeiro sintetiza o enfrentamento dessas forças recém-surgidas da Sociedade Civil em confronto com os grupos conservadores ou não, mas ligados ao modelo tradicional de se fazer política, durante a Assembléia Nacional Constituinte, tornando claro porque, apesar do caráter aparentemente revolucionário ou reformista da Constituição, a mesma não pode ser percebida como instrumento de uma efetiva reforma do Estado brasileiro. Afirmar a autora:

⁹² WEFFORT, Francisco. *Por que democracia?* São Paulo: Brasiliense, 1984, p. 93.

⁹³ ROSANVALLON, Pierre. Por uma história conceitual do político (nota de trabalho). *Revista Brasileira da História*, v. 15, n° 30, pp. 9-22. São Paulo, 1995, p. 16.

⁹⁴ BOURDIEU, Pierre. *O poder simbólico*. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil/DIFEL, 1989, p. 164.

*As reformas que se consubstanciaram na Constituição Federal de 1988 refletiram o complexo equilíbrio entre as forças liberais e estatizantes em conflito, e resultaram num processo ambíguo de centralização e descentralização administrativa, demonstrando como democracia e intervenção não se opõem, do mesmo modo que a última não é exclusiva dos governos autoritários. A Constituição impôs restrições para a intervenção do Estado na economia ao mesmo tempo em que preservou monopólios estatais. Simultaneamente, **aperfeiçoou a política social do Estado ampliada com a instituição dos direitos sociais**. A Lei promoveu o fortalecimento do aparato burocrático, ainda que suprimindo a exclusividade do Poder Executivo para decidir sobre a reorganização administrativa.*

*Ao nível das relações intergovernamentais, a burocracia federal foi reforçada paralelamente ao processo deflagrado de descentralização político-administrativa, com o estabelecimento de competências concorrentes e a realização de uma reforma tributária. Transferiram-se recursos da União para estados e municípios, juntamente com a competência para execução de serviços sociais e de infra-estrutura.*⁹⁵

Um dos méritos da Constituição brasileira de 1988 foi o reconhecimento dos direitos de cidadania (por isso ficou conhecida como Constituição Cidadã) e, por consequência, da Sociedade Civil (grupos oriundos do conjunto de cidadãos). A definição, logo em seu primeiro artigo, de que “todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos, ou diretamente” parece deixar clara aquela intenção. Os artigos 5º ao 17º e 193º a 232º, seguindo o modelo dos Estados europeus do pós-guerra⁹⁶ e em conformidade ao próprio enunciado do artigo 1º exposto acima, tratam dos elementos de proteção social como **direitos**, individuais e coletivos, por conseguinte estabelecendo definitivamente o conceito de **cidadania**. Mas, se por um lado buscava avançar no sentido da construção efetiva da cidadania, estabelecendo a proteção social como um direito do cidadão e um dever do Estado, e da contenção da atividade empresarial por parte do Estado, por outro lado, consolidava o papel monopolista das

⁹⁵ RIBEIRO, *op. cit.*, p. 9. Negrito acrescentado.

⁹⁶ De acordo com o professor Francisco Mauro Dias, a Constituição brasileira de 1988 teria sido inspirada na Constituição Portuguesa de 1976. De onde se depreende que a busca e a fixação em garantir direitos constitucionais baseados em princípios democráticos não foi coincidência, já que ambas as Constituições foram elaboradas muito pouco tempo depois de regimes ditatoriais. DIAS, Francisco Mauro. As Transformações da Esfera Administrativa e o Poder Público (Les Transformations de la Sphere Administrative et Lapuissance Publique). In *Direito, Estado e Sociedade*. PUC - Rio, nº 7, julho-dezembro de 1995, p. 13-23.

empresas estatais, ao mesmo tempo em que, na contramão da reforma de 1967 e das ações do PRND do início dos anos oitenta, ampliava a atividade burocrática e regulatória do Estado. Além, disso, chegava numa época complicada economicamente para a sociedade brasileira.

O momento histórico em que ocorreu a redemocratização no Brasil, que resultou na Constituição de 1988, foi o mesmo que levou a termo reformas radicais do Estado em outras partes do planeta, justamente, de acordo com alguns críticos,⁹⁷ em função do modelo de Estado protetor europeu do pós-guerra, replicado em vários lugares em maior ou menor grau, mas ao qual se tentava agora superar. Países como a Grã-Bretanha, com Margareth Thatcher e Estados Unidos da América, com Ronald Reagan, foram os pioneiros em implantar fórmulas de desconstrução e reforma estatais baseadas nos antigos preceitos de Bretton Woods, ainda no final dos anos 1970.

Inicialmente, as discussões de Bretton Woods se deram em torno de uma alternativa econômica a um sistema financeiro internacional rígido e descentralizado, baseado na autonomia dos Estados em emitir moedas lastreadas no padrão-ouro e administrar sua política comercial independentemente de acordo com os interesses de cada país. A busca de um novo padrão de conversibilidade internacional lastreado em uma moeda forte, o dólar, em detrimento da combalida libra esterlina era sintoma da nova posição que ambos os países emissores, Estados Unidos e Grã-Bretanha, justamente os primeiros a aplicar os preceitos do acordo, ocupavam no cenário internacional do pós-guerra. Esse novo padrão de conversibilidade foi o primeiro ponto dos acordos de Bretton Woods a ser posto efetivamente em prática, ainda na década de 1950.⁹⁸

Os demais pontos discutidos seriam aceitos em maior ou menor grau ao longo do tempo, mas nunca da maneira proposta, principalmente aqueles referentes ao livre-comércio que pressupunham a supressão total de barreiras alfandegárias, conforme a proposta do GATT (sigla em inglês para Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio), de 1947, mais tarde transformado em Organização Mundial do Comércio, mantendo-se o

⁹⁷ Uma rápida pesquisa aos periódicos, semanários e livros lançados por ocasião do aniversário de 20 anos da Constituição Brasileira dão conta do montante e conteúdo das críticas, atuais e contemporâneas ao processo constituinte. Como exemplo, a Folha de São Paulo, edição online de 04/10/2008 trouxe a matéria no caderno Brasil “*Alvo de críticas e elogios, Constituição completa 20 anos*”. Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/fofha/brasil/ult96u451573.shtml>. Acessada em 03/04/2009.

⁹⁸ JUDT, *op. cit.*, pp. 121/122

Estado o mais longe possível do mercado e serviços, auto-reguláveis como agentes morais. Como sabemos, mesmo nos países em que triunfaram os preceitos de Bretton Woods, pois como afirmou Hobsbawm, contraditoriamente, “os regimes mais profundamente comprometidos com a economia do *laissez-faire* eram também às vezes, e notadamente no caso dos EUA de Reagan e da Grã-Bretanha de Thatcher, profunda e visceralmente nacionalistas e desconfiados do mundo externo”.⁹⁹

Em resumo, a reforma posta em prática por esses países se restringiu principalmente em: a) diminuição ou extinção de direitos sociais e trabalhistas – a criação de leis que podavam o poder de negociação dos sindicatos; b) a idéia de Estado mínimo – a privatização de indústrias e autarquias gerenciadoras de serviços públicos, a construção de um ambiente regulatório (frouxo) incentivador da livre iniciativa e o corte de impostos de parcelas da população mais abastada, apesar de Hobsbawm observar que ao fim da era Thatcher “a Grã-Bretanha... na verdade taxava seus cidadãos um tanto mais pesadamente do que eles o tinham sido sob os trabalhistas”.¹⁰⁰ O mote de toda essa reforma pode ser sintetizado na frase de Reagan, de que “o governo não era a solução, mas o problema”.

A partir do final da década de 1980, cristalizou-se no imaginário economicista ocidental que o modelo de Estado eficiente deveria ser aquele proposto por Bretton Woods, com necessárias alterações ou atualizações, definidas na reunião de 1989 em Washington, que o jornalista John Williamson batizou de “Consenso de Washington” e que, na prática, definia a atuação das agências de fomento e de investimento internacionais a partir da aplicação de um receituário constituído de dez pontos,¹⁰¹ obviamente a partir da experiência dos EUA e da Grã-Bretanha.

⁹⁹ HOBBSAWM, Eric. *Era dos Extremos*. O Breve Século XX – 1914-1921. São Paulo: Companhia das Letras, 1995, p. 402.

¹⁰⁰ *Idem*, p. 401.

¹⁰¹ De acordo com NEGRÃO, João José. *Para conhecer o Neoliberalismo*. Publisher Brasil, 1998, pp. 41-43, os pontos do Consenso de Washington são:

1. *Disciplina fiscal, através da qual o Estado deve limitar seus gastos à arrecadação, eliminando o déficit público;*
2. *Focalização dos gastos públicos em educação, saúde e infra-estrutura;*
3. *Reforma tributária que amplie a base sobre a qual incide a carga tributária, com maior peso nos impostos indiretos e menor progressividade nos impostos diretos;*
4. *Liberalização financeira, com o fim de restrições que impeçam instituições financeiras internacionais de atuar em igualdade com as nacionais e o afastamento do Estado do setor;*

A maioria dos países europeus, seja da zona democrática – ocidental, meridional e setentrional – ou da controlada pela União Soviética até início dos anos 1990, não adotou o mesmo modelo, preferindo manter-se dentro dos padrões construídos no pós-guerra, apesar de problemas crescentes derivados de suas próprias políticas social-democratas ou de economia planificada, no caso do leste europeu. Estes, a partir do fim do controle soviético passaram a aplicar as regras do Consenso de Washington principalmente por imposição dos organismos de fomento internacional, cujos empréstimos e investimentos estavam condicionados à adoção do receituário, alguns com resultados desastrosos.

Pois justamente quando se consolidava o pensamento único do Estado esvaziado de seu conteúdo social, a Constituição brasileira apontava na direção oposta. Ao mesmo tempo, este foi um período em que o Brasil experimentava uma das suas piores crises da história recente, com uma situação econômica insustentável a ponto de ser decretada a moratória parcial da dívida externa, picos de inflação galopante e edição de planos econômicos temporários e ineficazes, 'coroando' de maneira melancólica o fechamento da chamada “década perdida”.¹⁰²

Como concretizar as propostas garantidas doravante pela Constituição numa conjuntura em que as políticas públicas e sociais, como as voltadas para as áreas da saúde e educação, ações de combate à desigualdade social, programas de previdência social e de estímulo ao emprego, eram consideradas gastos desnecessários e responsáveis pelo estrangulamento fiscal e financeiro do Estado?

5. *Taxa de câmbio competitiva;*

6. *Liberalização do comércio exterior, com redução de alíquotas de importação e estímulos á exportação, visando a impulsionar a globalização da economia;*

7. *Eliminação de restrições ao capital externo, permitindo investimento direto estrangeiro;*

8. *Privatização, com a venda de empresas estatais;*

9. *Desregulação, com redução da legislação de controle do processo econômico e das relações trabalhistas;*

10. *Propriedade intelectual.*

Sobre o Consenso de Washington, ver também WILLIAMSON, John. *op. cit.*

¹⁰² A década de 1980 ficou conhecida como a “década perdida” devido aos problemas crônicos nas economias dos países sul-americanos, principalmente os surtos inflacionários que levaram muitos desses países, inclusive o Brasil, a hiperinflação. Na verdade, alguns analistas defendem que a década de 1980 apenas sofreu as conseqüências dos problemas econômicos da década anterior, 1970, esta sim a verdadeira “década perdida”, por conta das crises do petróleo, do Estado e das balanças de pagamentos de diversos países. Sobre esse assunto, ver TAVARES, M. C.; FIORI, J. L. *Poder e dinheiro: uma economia política da globalização*. Petrópolis: Vozes, 1998.

Na visão de gestores de alguns organismos internacionais¹⁰³ e de economistas ligados ao Consenso de Washington, a formulação de uma Constituição nos moldes da brasileira era uma prova inequívoca da incompetência dos Estados nacionais na gestão de suas questões internas, resultando, por isso, no aumento do controle e monopólio estatal, do autoritarismo e centralização burocrática. Paulo Nogueira, refletindo sobre esse momento histórico, entende que o mais preocupante foi justamente o pressuposto de desqualificação e desconstrução das alternativas locais e regionais, como parte da elaboração de discursos que procuravam construir no imaginário local a idéia de incompetência patrícia, confrontada com a suposta eficiência estrangeira dos grandes gestores do mercado e formuladores desse ideário. Não obstante as divergências, o discurso encontrou ecos em muitos lugares, incluindo o Brasil. Desse modo, Nogueira observa:

Tão eficaz foi a mensagem, e ao mesmo tempo tão desmoralizadora da auto-estima nacional latino-americana, que se tornou possível a pública discussão, até nos meios de comunicação, sem resquício de pudor, de soluções visivelmente comprometedoras da capacidade nacional de decisão.

Passou-se a admitir abertamente e sem nuances a tese da falência do Estado, visto como incapaz de formular política macroeconômica, e à conveniência de se transferir essa grave responsabilidade a organismos internacionais, tidos por definição como agentes independentes e desinteressados aos quais tínhamos o direito de recorrer como sócios. Não se discutia mais apenas, por conseguinte, se o Estado devia ou podia ser empresário. Se podia, ou devia, monopolizar atividades estratégicas. Passou-se simplesmente a admitir como premissa que o Estado não estaria mais em condições de exercer um atributo essencial da soberania, o de fazer política monetária e fiscal.

Começou a se pôr em dúvida se teria o Estado competência até para administrar responsavelmente recursos naturais em seu território, sempre que, como no caso da Amazônia, viessem a ser considerados em nome do equilíbrio ecológico mundial, um "patrimônio da humanidade". Caso em que esses recursos naturais estariam sujeitos, em princípio, a no mínimo um regime de

¹⁰³ Banco Mundial e FMI, entre outros. Vide BATISTA, Paulo Nogueira. *O Consenso de Washington: a visão neoliberal dos problemas latino-americanos*. Edição fac-símile, 1994.

*co-gestão com participação de organismos multilaterais e de organizações não governamentais dos países desenvolvidos.*¹⁰⁴

A aceitação do discurso não levou necessariamente às melhoras pretendidas. Paulo Nogueira observa que as medidas de reforma do Estado também não conseguiram resolver os problemas da maioria dos países que as adotaram, principalmente no que se refere aos problemas sociais. A pobreza na maioria das economias da América Latina que haviam adotado o discurso do Consenso de Washington só aumentava. O autor constata isso num relatório do Banco Mundial em que se reconhecia o problema, mas a receita continuava a mesma.

*É o que leva o Banco Mundial a dedicar o seu World Economic Report de 1990 exclusivamente ao tema da miséria no Terceiro Mundo e a sugerir, para reduzi-la, que a concessão de ajuda seja vinculada a compromissos nacionais de medidas de combate à pobreza. No BID, por seu lado, já se criou uma task force em que se consideram propostas como a de Louis Emmerij, denominada "Towards an Integrated Framework for Socio-Economic Reform in Latin America". Nas palavras do autor da referida proposta, ex-diretor em Paris do Centro para o Desenvolvimento da OCDE e atual assessor da Presidência do BID, para levar a cabo as reformas sociais de que necessita a América Latina não se voltaria, porém, a confiar no Estado. Muito pelo contrário. Tratar-se-ia de descentralizar ao máximo o setor público, pela municipalização dos recursos oficiais e pela mobilização das organizações não-governamentais, sabidamente estrangeiras em sua maioria. Sustenta Emmerij que, para garantir a governabilidade e as reformas liberais, seria necessário, nada menos nada mais, que "desagregar o Estado".*¹⁰⁵

Se o sistema capitalista não havia ainda conseguido resolver o problema, ou pelo contrário, em muitos casos o havia agravado, a solução era ainda mais capitalismo e menos Estado. Era isso o que Emmerij chamava de “desagregar o Estado”.

As reformas propostas pelo Consenso de Washington e referendadas pelos organismos internacionais de fomento receberam o nome de Neoliberalismo, um

¹⁰⁴ *Idem*, p. 06.

¹⁰⁵ *Idem ib.*, p. 07.

'guarda-chuva' conceitual bastante difuso atualmente. Armando Boito Jr caracteriza a ideologia neoliberal da seguinte maneira:

*A ideologia neoliberal contemporânea é, essencialmente, um liberalismo econômico, que exalta o mercado, a concorrência, e a liberdade de iniciativa empresarial, rejeitando de modo agressivo, porém genérico e vago, a intervenção do Estado na economia. Esse liberalismo econômico é distinto do liberalismo político, interessado nos direitos individuais do cidadão e num regime político representativo e adequado ao exercício daqueles direitos.*¹⁰⁶

Assim, a proposta da descentralização do Estado aparece como panacéia para a resolução de todos os problemas, mas, agora, baseada nos princípios tradicionais do liberalismo político, em que se estabelece também a vinculação entre a descentralização e a democracia. Isso demonstra que a tese da centralização, como sinônimo de autoritarismo, encontra eco tanto à direita quanto à esquerda, embora apropriada de maneiras diferentes. Como afirma Arretche,

*(...) o debate sobre a reforma do Estado tem certamente na descentralização um de seus pontos centrais. Até muito recentemente, parecia reinar quase absoluto consenso em torno de suas virtudes e, por razões diversas, ao longo dos últimos anos, diferentes correntes de orientação política têm articulado positivamente propostas de descentralização com diversas expectativas de superação de problemas identificados no Estado e nos sistemas políticos nacionais.*¹⁰⁷

Ou seja, independentemente da inclinação ideológica dos que viam na descentralização um caminho para o amadurecimento político, diferentes visões concordavam com a tese da importância de manutenção de alguns princípios basilares para o funcionamento adequado das instituições democráticas, dentre eles, a defesa da soberania nacional, a igualdade e inclusão social, a representatividade e o livre-associativismo. Obviamente, para os formuladores das políticas neoliberais, esses princípios eram interpretados sob a ótica do Mercado, em que a descentralização do Estado correspondia à diminuição das atribuições e responsabilidades do mesmo, a

¹⁰⁶ BOITO JR., Armando. *Política neoliberal e sindicalismo no Brasil*. São Paulo: Xamã Editora, 1999, 2ª edição, p. 23.

¹⁰⁷ ARRETCHÉ, *op. cit.*, p. 44.

busca do Estado mínimo¹⁰⁸. Nessa acepção, modificava-se a conceituação do campo político como lugar de embates para local de concorrência, o que, por sua vez, redefinia, também, o conceito de cidadania.¹⁰⁹ Assim, o que aquelas mudanças processavam era a mudança da condição de cidadão para a de consumidor, como percebemos na análise de Bourdieu:

*(...) o campo político é o lugar em que se geram, na concorrência entre os agentes que nele se acham envolvidos, produtos políticos, problemas, programas, análises, comentários, conceitos, acontecimentos, entre os quais os cidadãos comuns, reduzidos ao estatuto de =consumidores=, devem escolher, com probabilidades de mal-entendido tanto maiores quanto mais afastados estão do lugar de produção.*¹¹⁰

Temos, portanto, as duas idéias-força construtoras e promotoras dos debates da reforma do Estado brasileiro, desde o final da década de 1980 e início dos anos 1990: **descentralização e diminuição**. Descentralizar os serviços estatais como modo de atendimento universal e diminuição do tamanho do Estado como forma de alcançar a eficiência. A descentralização e a diminuição das atribuições do Estado, aliadas a práticas gerenciais modernas, e maior autonomia da Sociedade Civil em relação ao mesmo, apareceram nos discursos como características de governos democráticos e como garantias efetiva para os cidadãos terem assegurados os seus direitos, posto que, tais medidas eram anunciadas como sinônimo de eficiência na relação Estado-Sociedade, elevando os níveis de atendimento à população. Um bom exemplo do enraizamento desse discurso no Brasil pode ser observado na posição assumida pelo cientista político Fernando Abrúcio, um dos principais pesquisadores da reforma do Estado brasileiro nos últimos vinte anos.¹¹¹ Para ele, a reforma do Estado não

¹⁰⁸ *Idem*, p. 44. Arretche observa que, dentre as estratégias propostas para a descentralização do Estado, “as mais conhecidas são a desconcentração, a delegação, a transferência de atribuições e a privatização ou desregulação”.

¹⁰⁹ Numa demonstração cabal da confusão atual entre cidadania e consumo, a Revista Época (edição 482 de 13/08/2007) traz uma reportagem sobre o plano de revitalização da Favela da Rocinha, no Rio de Janeiro. Descrevendo os inúmeros problemas existentes na favela hoje, a Revista cita o roubo de energia (os “gatos”) e publica um comentário da gerente da Light (p. 117): “Os moradores querem energia da melhor qualidade. Se faltar luz um dia, dois dias, o povo ameaça descer e fechar o túnel. **Eles não entendem que precisam pagar pelo que consomem, que a cidadania tem mão dupla.**” (grifo acrescentado)

¹¹⁰ BOURDIEU, *op. cit.*, p. 164.

¹¹¹ Muitos outros pesquisadores, principalmente cientistas sociais ou políticos, durante toda a década de 1990 refletiram sobre a necessidade de uma reforma do Estado, quase todos pelo viés da descentralização

significava apenas uma necessidade de renovação das práticas de gestão da Administração Pública, mas, a partir da constatação de que o próprio modelo de política estatal estava em crise, necessitava-se, também, construir um novo modelo. Parcialmente adepto do diagnóstico das causas da crise como também da tese da necessidade de uma nova reorganização estatal pelo modelo de Bretton Woods, elenca como fatores de convergência as transformações estruturais, a crise do modelo do pós-guerra (Gastos Sociais) e os problemas do modelo burocrático weberiano.

Uma reforma do Estado eficaz advogada por Abrúcio, por conseguinte, deveria passar, necessariamente, por três fases, que eram constatações e, ao mesmo tempo, um modelo de trajetória possível sob os auspícios da nova visão estatal que se impunha:

- 1) ***O modelo do Estado como problema:*** redução do tamanho e dos gastos, crença maior nos mecanismos de mercado e gerencialismo puro (modelo dedutivo);
- 2) ***A reconstrução do Estado:*** ajuste fiscal de longo prazo, modelo regulatório e reforma gerencial (a disseminação das melhores práticas);
- 3) ***O Estado-rede:*** reforço do poder estatal como articulador do desenvolvimento e nova gestão pública (em que a redução do Estado, da primeira fase, implicaria na construção de parcerias, principalmente com agentes privados).¹¹²

Evidentemente, nem todos concordaram com essa tese de que a descentralização e diminuição do Estado poderiam ser por si sós instrumentos de amplificação e concretização da democracia. Arretche, por exemplo, observou que se “as expectativas postas sobre a descentralização e a visão negativa das formas centralizadas de gestão implicariam como consequência, a necessária redução do escopo de atuação das instâncias centrais de governo,”¹¹³ nem por isso seria possível observar empiricamente, a partir das experiências diversas, a relação efetiva, negativa ou positiva, entre democracia e descentralização em relação à participação social e representatividade política.

e diminuição, que então se impunha. Alguns desses pesquisadores, cujos trabalhos foram lidos para esta pesquisa, são COELHO, S. C. T.; OSBORN, D. & GAEBLER T.; PEREIRA, L. C. B. & SPINK, P. , entre outros, que estão listados na Bibliografia.

¹¹² ABRÚCIO, Fernando Luiz. “*Reforma do Estado e Experiência Internacional*”. Brasília, ENAP, mimeo, 1996.

¹¹³ ARRETCHÉ. *op. cit.* p. 44

Por conseguinte, mesmo nos Estados considerados mais democráticos, os princípios de participação e representação não podem ser considerados plenamente estabelecidos ou passaram a ter importância secundária, mormente os discursos políticos que pretendem legitimar-se mediante a tal representação. Arretche entende que os princípios não necessariamente precisam estender-se ao conjunto do Estado ou dos cidadãos, mas a cada instância das instituições democráticas. Desta forma, a maior ou menor centralização das decisões governamentais não é fator decisivo para explicar a democracia:

*É a concretização de princípios democráticos nas instituições políticas de cada nível de governo que define seu caráter, e não a escala ou âmbito das decisões. Pode parecer ingênuo afirmar (pois, na verdade, uma concepção que associava gestão do nível central de governo a ausência de democracia esteve presente no debate), mas o simples fato de determinadas questões ou políticas serem geridas (e/ou terem seus mecanismos decisórios processados) pelo nível central não é indicador de uma gestão menos (ou mais) democrática.*¹¹⁴

De qualquer forma, os que defendem a descentralização pura e simples como forma de se alcançar um nível real de democracia e assim retornar ao modelo de democracia participativa, o fazem como alternativa de se chegar a um modelo associativo de igualdade plena. Continuando a análise anterior, Arretche faz um alerta a essa pretensão:

A centralização significa a concentração de recursos e/ou competências e/ou poder decisório nas mãos de entidades específicas no “centro” (governo central, agência central etc.). Descentralizar é deslocar esses recursos do “centro” e colocá-los em outras entidades específicas (os entes descentralizados). A primeira tem sido identificada como antidemocrática, na medida em que ensejaria a possibilidade de dominação política. Contudo, não existe uma garantia prévia - intrínseca ao mecanismo da descentralização de que o deslocamento desses recursos implique a abolição da dominação. Deslocar recursos do “centro” para subsistemas mais autônomos pode evitar a

¹¹⁴ *Idem*, p. 45.

*dominação pelo “centro”, mas pode permitir essa dominação ao interior desse subsistema.*¹¹⁵

Ou seja, a descentralização, defendida por alguns como peça fundamental para a reforma do Estado, longe de evitar a tão criticada dominação estatal, geralmente associada ao modelo centralizador, pode simplesmente promover outras formas de dominação periféricas, e o que se tem como resultado, ao invés da participação social, são outros diferentes níveis de dominação.

No Brasil, as críticas ao modelo de Estado centralizador que, como já vimos, tornavam-se hegemônicas, mas não consensuais, passaram a ganhar força com a ascensão de Fernando Collor ao poder, em 1990. Orientado pelas premissas neoliberais, o governo Collor de Mello elaborou uma proposta de reforma para o Estado brasileiro que objetivava a aplicação de modernos princípios de gestão empresarial e abertura do mercado interno para o investimento internacional.

No discurso de posse, Fernando Collor de Mello deixava claro quais eram seus objetivos principais: 1) Liberação da economia; 2) Derrocada da inflação; e 3) Diminuição do déficit público e da dívida interna.¹¹⁶ As primeiras ações do governo Collor permitem perceber que os objetivos iniciais podem ser detalhados nas seguintes medidas:

1. *Diminuir a inflação a 5% ao mês, num prazo de três meses após a posse, sem congelamento de preços, através de um pacto nacional, entre políticos, empresários e trabalhadores;*
2. *Promover uma reforma fiscal, aumentando o IPI, realinhando as tarifas públicas;*
3. *Reduzir com rapidez em 4 bilhões de dólares os juros da dívida pagos ao FMI.*¹¹⁷

No mesmo dia da posse o presidente Collor anunciou a redução do número de ministérios, de 23 para 12, dentro de sua proposta de redução dos gastos públicos e de

¹¹⁵ *Idem, ib.*, p. 45.

¹¹⁶ *Discurso de Posse na Presidência do Brasil*, de Fernando Collor de Mello, pronunciado em 15/03/1990. Disponível em www.collor.com. Acessado em 26/05/2009. Os objetivos foram sintetizados pelo autor.

¹¹⁷ ALVES, Gustavo Biasoli, *Discurso e reforma do Estado no Governo Collor*. Tese de Doutorado em Ciência Política, apresentada ao Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2004, p. 125.

combate aos privilégios de funcionários públicos, por ele chamados de ‘Marajás’.¹¹⁸ Mas as principais medidas foram anunciadas no dia seguinte à posse (16/03/1990). Neste dia (que foi declarado feriado bancário), Fernando Collor de Mello lançou seu projeto mais ambicioso, o Plano Brasil Novo, que ficou conhecido apenas como Plano Collor I. De acordo com Gustavo Alves, os detalhes do Plano Brasil Novo podem ser resumidos conforme abaixo:

1. *Fortalecimento do Cruzeiro como moeda nacional;*
2. *Limitação dos saques da poupança em até CR\$ 50.000,00;*
3. *Congelamento de preços;*
4. *Adoção de taxa de câmbio flutuante;*
5. *Eliminação de 24 órgãos federais e início de um programa amplo de privatizações;*
6. *Reestruturação da presidência da República, de maneira a que muitos ministérios extintos se tornaram secretarias e subsecretarias ligadas à Presidência;*
7. *Controle das viagens dos agentes públicos federais e normatização sobre a cessão de profissionais de um órgão para outro;*
8. *Mudança na forma de incidência dos impostos.*¹¹⁹

De todas as medidas, as que permaneceram na memória dos brasileiros foram as que os afetaram mais diretamente, a saber, a limitação dos saques, eufemismo para o que muitos consideraram confisco da poupança, e o programa de privatizações, que acabou permanecendo como parte importante da agenda dos governos seguintes ao longo da década de 1990. Em julho de 1991, Fernando Collor de Mello demonstrou de maneira explícita os objetivos de suas medidas, bem como sua filiação à ideologia neoliberal:

Parto de quatro premissas que julgo imprescindíveis à consolidação no Brasil de uma autêntica Economia Social de Livre-Mercado:

¹¹⁸ Na verdade, a maioria dos ministérios extintos continuou a existir, não mais com status de ministérios, mas como secretarias e subsecretarias ligadas à Presidência da República, mantendo toda a estrutura praticamente intacta. Além disso, entre as medidas de Collor, se encontrava a extinção de 360 mil cargos públicos federais, dos quais 24 mil seriam extintos imediatamente (1990). Na realidade, apenas os 24 mil foram realmente demitidos ou levados à aposentadoria compulsória. Os demais cargos continuaram a existir normalmente. Como consequência negativa adicional, podemos incluir a suspensão de concursos públicos, que contribuiu realmente para piorar ainda mais o quadro de precariedade do serviço público. (FERRAREZI & ZIMBRÃO, *op. cit.*)

¹¹⁹ ALVES, *op. cit.*, pp. 125-128. O resumo das medidas do Plano Brasil Novo foi feito pelo autor, de acordo com o detalhamento proposto por Alves. A maioria das medidas propostas por Collor foi embasada por uma nova legislação, através de atos do poder executivo, como decretos e decretos-leis, além do envio ao Congresso Nacional de Medidas Provisórias e propostas de Leis.

A primeira consiste em que a Economia de Livre-Mercado é o sistema mais eficiente na geração sustentada de riqueza e verdadeiro substrato social das liberdades modernas.

A segunda reconhece que o jogo do Mercado, por si só, não é condição suficiente dessas liberdades, e tampouco se tem provado capaz de promover a distribuição de renda indispensável à criação de uma sociedade plenamente desenvolvida.

A terceira afirma que a conciliação adequada da Economia de mercado com a ação reguladora do Poder Público exige uma “parceria Social”, em que a luta de classes é substituída pela cooperação de classes – será uma cooperação abrangente que envolverá todas as células vivas da sociedade.

A quarta e última premissa, estabelece que o pluralismo político numa democracia não pode esgotar-se na divergência natural de posições, e deve levar ao surgimento de bases consensuais para um projeto nacional. A liberdade econômica, a distribuição de renda, a dimensão do ideal do Estado, a solidariedade entre as classes e a democracia como fonte do entendimento são, por conseguinte, as características essenciais desse projeto de modernização.

120

Como sabemos, o mandato de Fernando Collor de Mello na Presidência da República foi interrompido precocemente ao sofrer *impeachment* em 1992, sob a acusação de envolvimento de vários membros do seu governo com práticas de corrupção. Seu vice, Itamar Franco, o sucedeu; e, ao escolher o Senador Fernando Henrique Cardoso como ministro da Fazenda, em 1993, pavimentou o caminho para que este, ao assumir a paternidade do Plano Real, fosse eleito presidente da República no final de 1994, fazendo com que o tema da reforma do Estado entrasse definitivamente na agenda do governo como objetivo principal.

Coerente com o que vinha defendendo em passado recente, Fernando Henrique Cardoso, ao ascender à Presidência da República, acelera o processo de reforma do Estado brasileiro, sob os auspícios do neoliberalismo. Como desdobramento, o que se observa é um verdadeiro desmonte da estrutura estatal anteriormente existente, cujos sinais mais visíveis puderam ser notados por meio das privatizações das empresas públicas e pela quebra dos monopólios de setores estratégicos, como os da telefonia,

¹²⁰ Pronunciamento no encerramento do 11º Seminário da Semi-Comissão Empresarial da Competitividade do Mercado, em 03/07/1991. In: *Discursos durante a Presidência*, 1998e. Disponível em www.collor.com. Acessado em 26/05/2009.

extração de petróleo e comunicações. Não por mera coincidência, a lei nº. 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, originária do Projeto de Lei nº. 179, de 1990, do então Senador Fernando Henrique Cardoso, foi o instrumento legal que regulamentou a outorga de setores estratégicos, antes sob controle exclusivo Estado, à empresas estatais, de economia mista ou semi-estatais, ao mesmo tempo em que permitiu, na prática, a terceirização de atribuições e serviços estatais à empresas e grupos privados. Aliás, em seu discurso de despedida do Senado, em 1994, Fernando Henrique Cardoso anunciou claramente as suas intenções ao afirmar que cabia ao Estado, como fomentador da atividade econômica, tornar-se o agente regulador e fiador das instituições, dando credibilidade ao sistema para que o Mercado assumisse seu papel de agente produtor:

No ciclo de desenvolvimento que se inaugura, o eixo dinâmico da atividade produtiva passa decididamente do setor estatal para o setor privado.

Tenho repetido à exaustão, mas não custa insistir: isto não significa que a ação do Estado deixe de ser relevante para o desenvolvimento econômico. Ela continuará sendo fundamental. Mas mudando de natureza.

O Estado produtor direto passa para segundo plano. Entra o Estado regulador, não no sentido de espalhar regras e favores especiais a torto e a direito, mas de criar o marco institucional que assegure plena eficácia ao sistema de preços relativos, incentivando assim os investimentos privados na atividade produtiva.

*Em vez de substituir o mercado, trata-se, portanto, de garantir a eficiência do mercado como princípio geral de regulação.*¹²¹

Tudo isso com o objetivo declarado de conceder agilidade e eficiência ao serviço público, mesmo que para isso fosse preciso “mexer em muitos vespeiros”, como afirmou em seu discurso de posse como Presidente.¹²² Principalmente entre 1995 e 1996, em dezenas de outros discursos e pronunciamentos, em ambientes locais e até países diferentes,¹²³ o tema da reforma do Estado esteve sempre presente na fala do Presidente.

¹²¹ Pronunciado em 14 de dezembro de 1994. Disponível em www.ifhc.org.br. Acessado em 26/05/2009.

¹²² Discurso de posse, pronunciado em 1º de janeiro de 1995. Disponível em www.ifhc.org.br. Acessado em 26/05/2009.

¹²³ Um exemplo foi a conferência pronunciada no Indian International Centre, em Nova Delhi, Índia, em 27 de janeiro de 1996. Sob o título “Consequências Sociais da Globalização”, Fernando Henrique Cardoso afirmou que: “A globalização modificou o papel do Estado num outro aspecto. Alterou radicalmente a ênfase da ação governamental, (...) mas certamente pede um Estado que intervenha menos e melhor; um Estado que seja capaz de mobilizar seus recursos escassos para atingir prioridades

Em novembro de 1995 o governo de Fernando Henrique consubstanciou suas idéias sobre reforma do Estado em documento lançado oficialmente pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE): o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado – o PDRE.¹²⁴ Dois elementos do PDRE chamam a atenção, principalmente tendo em vista todo o discurso sobre a crise do Estado, de direção e função, que se configurava também enquanto crise social, mais complexa, crise esta que o próprio FHC alude na apresentação do PDRE¹²⁵ como motivo principal do projeto.

Em primeiro lugar, o PDRE, ao fazer um balanço histórico sobre o Estado brasileiro, enfatizando sua necessidade de mudança, propõe uma distinção entre Estado e Aparelho de Estado, já aludida anteriormente, importante para entender que tipo de reforma se está propondo. Dito isso, Estado, na concepção dos formuladores do PDRE, é todo o “sistema constitucional-legal, que regula a população nos limites de um território. O Estado é a organização burocrática que tem o monopólio da violência legal, é o aparelho que tem o poder de legislar e tributar a população de um determinado território”. O Estado é a figura jurídica, enquanto que o Aparelho do Estado é formado pela estrutura administrativa do Estado em todos os níveis, seja Executivo, Legislativo e Judiciário. A Proposta de Reforma do Estado justifica a ressalva da diferenciação entre Estado e Aparelho do Estado porque a reforma do primeiro depende de toda a sociedade, num esforço amplo e conjunto na busca do consenso sobre o tipo de Estado que se quer, enquanto que a reforma do Aparelho do Estado pode ser sugerida e implementada pela administração pública, sem necessariamente a proposição de um novo modelo de Estado, isto é, de um novo pacto social estabelecido em outras bases, existentes ou novas. A Reforma do Aparelho do Estado é suficiente então para que o Estado adquira mais agilidade no cumprimento de suas funções, de modo a “tornar a

selecionadas, um Estado que possa canalizar seus investimentos para as áreas vitais na melhoria da posição competitiva do país, tais como infra-estrutura e serviços públicos básicos, entre os quais melhor educação e saúde; um Estado que esteja pronto a transferir para mãos privadas empresas melhor administradas por elas; um Estado, finalmente, no qual os funcionários públicos estejam a altura das demandas da coletividade por melhores serviços.” Disponível em www.ifhc.org.br. Acessado em 26/05/2009.

¹²⁴ *PLANO DIRETOR DE REFORMA DO APARELHO DO ESTADO*. Disponível em http://www.planalto.gov.br/publi_04/COLECAO/PLANDI.HTM. Acessado em 06/05/2007.

¹²⁵ FHC inicia a apresentação afirmando que “a crise brasileira da última década foi também uma crise do Estado”, e isso aconteceu porque “em razão do modelo de desenvolvimento que Governos anteriores adotaram, o Estado desviou-se de suas funções básicas para ampliar sua presença no setor produtivo”. O resultado, de acordo com FHC, foi uma “gradual deterioração dos serviços públicos, a que recorre, em particular, a parcela menos favorecida da população, o agravamento da crise fiscal e, por consequência, da inflação”.

administração pública mais eficiente e mais voltada para a cidadania”, entendida a cidadania como o acesso a bens e serviços. Afirma Sheila Ribeiro:

O PDRE baseou-se num diagnóstico de crise do Estado – crise do modo de intervenção, dos modelos de administração e de financiamento do setor público – e foi concebido levando-se em conta o conjunto das mudanças estruturais da ordem econômica, política e social necessárias à inserção competitiva do Brasil na nova ordem mundial. ¹²⁶

A partir da análise e dos diagnósticos percebidos, os formuladores da Proposta de Reforma estabelecem então os objetivos da reforma do Estado, “de forma que ele (o Estado) não apenas garanta a propriedade e os contratos, mas também exerça seu papel complementar ao mercado na coordenação da economia e na busca da redução das desigualdades sociais”. Os objetivos principais da Reforma são então estabelecidos:

- *Aumentar a governança do Estado, ou seja, sua capacidade administrativa de governar com efetividade e eficiência, voltando a ação dos serviços do Estado para o atendimento dos cidadãos;*
- *Limitar a ação do Estado àquelas funções que lhe são próprias, reservando, em princípio, os serviços não-exclusivos para a propriedade pública não-estatal, e a produção de bens e serviços para o mercado para a iniciativa privada;*
- *Transferir da União para os estados e municípios as ações de caráter local: só em casos de emergência cabe a ação direta da União;*
- *Transferir parcialmente da União para os estados as ações de caráter regional, de forma a permitir uma maior parceria entre os estados e a União.*

Todos esses objetivos propostos visam, de acordo com o próprio presidente FHC na apresentação do PDRE, a construção de um novo:

(...) modelo de desenvolvimento que possa trazer para o conjunto da sociedade brasileira a perspectiva de um futuro melhor. Um dos aspectos centrais desse esforço é o fortalecimento do Estado para que sejam eficazes sua ação reguladora, no quadro de uma economia de mercado, bem como os serviços básicos que presta e as políticas de cunho social que precisa implementar. ¹²⁷

¹²⁶ RIBEIRO, *op. cit.*, p.11.

¹²⁷ PDRE, *op. cit.*, apresentação.

Percebe-se claramente a influência das reformas implementadas em outros países, de cunho neoliberal, na medida em que se refere ao Estado como “regulador”, no “quadro de uma economia de mercado”. Adiante no mesmo texto, essa influência se torna mais explícita no discurso do presidente FHC, ao afirmar que:

É preciso reorganizar as estruturas da administração com ênfase na qualidade e na produtividade do serviço público; na verdadeira profissionalização do servidor, que passaria a perceber salários mais justos para todas as funções. Esta reorganização da máquina estatal tem sido adotada com êxito em muitos países desenvolvidos e em desenvolvimento.

No entanto, e este é o segundo elemento surpreendente aludido acima, o governo, através do PDRE – ao contrário das outras reformas efetuadas anteriormente, em que a sociedade não participava, tendo em vista que as próprias reformas haviam acontecido durante períodos autoritários – faz um chamado à participação da Sociedade Civil como parceira privilegiada do Estado na busca de soluções para a questão social e o desenvolvimento.

ONGs: Entidades da Sociedade Civil ou Instrumentos de Política Governamental?

Às vésperas do século XXI, e tendo em vista que os modelos de reforma durante as décadas anteriores, de vertente exclusivamente neoliberal em que o Estado dá lugar ao Mercado, o governo reconhece que o modelo não pode ser importado e aplicado simplesmente, tendo em vista a complexidade do país e os próprios resultados do modelo neoliberal que já se faziam sentir. Reconhecendo a importância e a urgência de uma reforma, em face da ineficiência do Estado em realizar as atribuições que lhe são inerentes, bem como da impossibilidade de atender as demandas da população, o PDRE afirma claramente que “*reformular o Estado significa transferir para o setor privado as atividades que podem ser controladas pelo mercado*”, mas que, mesmo serviços que poderiam ser mais bem conduzidos pelo Mercado – na ótica neoliberal – devem permanecer sob controle do Estado devido às suas características sociais. Isso não significa, no entanto, que o Estado deva ser o executor ou implementador desses serviços; mantendo-se o controle e a regulamentação nas mãos do Estado, numa proposta que pode ser enquadrada como parte da estratégia da sedimentação de uma

Terceira Via,¹²⁸ em que “o Estado e a Sociedade Civil deveriam agir em parceria, cada um para facilitar a ação do outro, mas também para controlá-la”.¹²⁹

O modelo de parceria proposto com a Sociedade Civil, especificamente com as ONGs, representou por um lado, o reconhecimento da importância desses novos atores sociais na arena política das últimas duas décadas no Brasil e acenou com a percepção de que o Estado percebia que as velhas fórmulas de aglutinação e representação política num âmbito exclusivamente institucional, típicas do modelo de organização da sociedade brasileira, já haviam sido alteradas, principalmente pela causa comum da luta contra a ditadura, em que participaram ativamente, bem como do processo de redemocratização e da construção da Constituição de 1988, na qual a sua própria existência foi oficialmente percebida, no jogo de forças que a originou. Por outro lado, representou também uma tentativa, à qual temerariamente entendemos como bem sucedida, de cooptação de um conjunto de entidades ainda não definidas conceitualmente, mas que já demonstravam a tendência para qual direção caminhariam em breve, por causa de seus métodos de ação, apesar do seu caráter (ainda) independente, porquanto não-estatal e sem fins lucrativos.¹³⁰

Durante a década de 1980, alguns desses novos atores deixaram a posição de coadjuvantes para se tornarem protagonistas em várias frentes, principalmente aquelas relacionadas ao Meio Ambiente e a justiça social. Entretanto, foi apenas a partir dos anos noventa, mais precisamente com a ECO 92, que tais entidades tornaram-se mais

¹²⁸ A discussão da Terceira Via insere-se numa discussão maior a respeito do Terceiro Setor (esfera social) como complementar ao Estado (esfera política) e ao Mercado (esfera econômica); quais seriam os atores sociais participantes do Terceiro Setor e, principalmente, se o Terceiro Setor poderia ser entendido como o conjunto da sociedade ou apenas aos grupos organizados da sociedade, numa ótica gramsciana. Todavia esse debate não é o foco desta pesquisa, portanto, não pretendemos adentrá-la, a não ser em relação à composição ou não das ONGs nas entidades do Terceiro Setor, no 2º capítulo deste trabalho, e ainda assim de maneira periférica, pela fala de depoentes líderes de ONGs. No entanto, sugerimos alguns autores para quem deseja aprofundar-se na discussão sobre o Terceiro Setor, cujas obras estão listadas na Bibliografia: FISCHER & FALCONER FERNANDES, R. C., 1994; TENÓRIO, F. G., 1999; RIFKIN, J., 2000; MONTAÑO, C., 2001; THOMPSON, A. A., 2000; HUDSON, M., 1999; CARDOSO, F. H., 1999; COELHO, S. C. T., 2002; FALCONER, 1999; LANDIM, L. 1993.

¹²⁹ GIDDENS, A. *A terceira via: reflexões sobre o impasse político atual e o futuro da social-democracia*. 4ª ed. Rio de Janeiro: Record, 2001b, p. 88/89.

¹³⁰ De acordo com Leilah Landim, em 1993 as ONGs que recebiam algum recurso de empresas privadas, estatais, ou mesmo diretamente do governo, em qualquer instância, correspondiam a 5%. Em compensação, mais de 83% delas recebiam recursos de agências internacionais, para financiar projetos de desenvolvimento, proteção ambiental ou conscientização política. LANDIM, L. *Notas para um Perfil das ONGs: Texto de introdução à obra "ONGs: Um perfil – Cadastro das Filiadas à Associação Brasileira de ONGs (ABONG)"*, publicada em 1996. Disponível em: <http://www.abong.org.br/>. Acessado em 12/02/2009.

conhecidas do público, por meio de sua designação atual, qual seja, Organização Não-Governamental (ONG). FHC já as reconheceu com essa designação em seu discurso de despedida do Senado (14 de dezembro de 1994), principalmente lembrando a atuação decisiva de algumas dessas entidades por ocasião da ECO 92:

As ONGs — organizações não-governamentais — já provaram sua valia na defesa da causa ecológica. Bem ao contrário de ameaças à soberania do Estado, devemos aprender a vê-las como "organizações neo-governamentais". Formas inovadoras de articulação da sociedade civil com o Estado e, por isso mesmo, sujeitas à prestação de contas e ao escrutínio público. Por que não aprofundar essa experiência, então, engajando amplamente as ONGs no combate à miséria? Reconhecendo nelas, em parceria com o Estado, o agente novo de um modelo de desenvolvimento que seja sustentável, tanto do ponto de vista ético e social como ecológico?

A participação das Organizações Não-Governamentais, no modelo proposto pelo PDRE, ocorreria nas fases de planejamento e execução das políticas públicas, cabendo ao Estado o papel de **gestor**, num modelo de “administração pública gerencial” assim definido:

*Neste plano, entretanto, salientaremos um outro processo tão importante quanto, e que, entretanto, não está tão claro: **a descentralização para o setor público não-estatal da execução de serviços que não envolvem o exercício do poder de Estado, mas devem ser subsidiados pelo Estado, como é o caso dos serviços de educação, saúde, cultura e pesquisa científica.** Chamaremos esse processo de "publicização".*¹³¹

Temos então uma nova terminologia para designar essa transferência das atribuições do Estado para setores não-estatais: “publicização”. Se alguma dúvida permanece, o texto a dissipa ao reafirmar que no processo de transferência, ou seja, publicização, “transfere-se para o setor público não-estatal a produção dos serviços competitivos ou não-exclusivos de Estado, estabelecendo-se um sistema de parceria entre Estado e sociedade para seu financiamento e controle”. Ao Estado caberia a promoção, regulação e financiamento desses serviços, cabendo às entidades da Sociedade Civil, não-estatais, a prestação dos mesmos. É digno de nota que a maioria

¹³¹ PDRE, *op. cit.*, grifo nosso.

desses serviços que fazem parte do pacote de publicização são justamente aqueles considerados essenciais, porquanto direitos dos cidadãos, conforme assegura a Constituição de 1988 em seu artigo 6º: “São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”.¹³²

A proposta de incorporação das ONGs como executoras de políticas públicas como parceiras do Estado através da publicização, ou seja, transferência de serviços essenciais iniciou-se pela constituição de um organismo multiministerial, comandado pela primeira-dama, Professora Ruth Cardoso, o Comunidade Solidária. Encarregado de diagnosticar os problemas, planejar as ações e mobilizar a comunidade através das entidades, que atuariam a partir das perspectivas e necessidades locais, o Comunidade Solidária elencou sete prioridades principais, construindo ou participando de vinte projetos diferentes a partir das prioridades estabelecidas,¹³³ buscando uma convergência de ações, ao mesmo tempo descentralizadas e pontuais.

Os principais resultados, a nosso ver, foram o crescimento exponencial do número de ONGs no Brasil,¹³⁴ principalmente tendo em vista que o poder público se tornara uma importante fonte de financiamento para esse tipo de atividade e a desarticulação e diminuição da atuação política por parte de muitos setores organizados da sociedade. Ao mesmo tempo, as ONGs, cada vez mais, passam a substituir o papel do Estado, sendo que muitas dessas entidades são utilizadas como uma nova forma de apropriação do bem público.

Observando em retrospecto, é possível constatar que as reformas implementadas pelo governo de FHC não foram tão bem sucedidas assim, principalmente em relação ao aspecto regulatório do modelo de Estado e à eficiência do setor privado. Dentre essas

¹³² Alterado pela Emenda Constitucional nº. 26, de 14 de fevereiro de 2000, que acrescentou o direito à moradia.

¹³³ PELIANO, A. M. T. M.; RESENDE, L. F. de L.; BEGHIN, N. *O Comunidade Solidária: uma Estratégia de Combate à Fome e à Pobreza. Planejamento e Políticas Públicas*, nº. 12 – jan./jun. de 1995. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/pub/ppp/ppp12/parte2.pdf>. Acessado em 12/02/2009.

¹³⁴ Duas fontes diferentes dão conta desse aumento no número de ONGs no Brasil. Em 2002, a ABONG (*Ongs no Brasil: Perfil das Associadas das ABONG*) contabilizava como de 32,6% o número de entidades filiadas que surgiram entre 1991 e 2000. Disponível em www.abong.org.br. Acessado em 21/12/2006. Já o IBGE, em pesquisa realizada também em 2002, contabilizava ao todo 275.895 entidades privadas sem fins lucrativos; destas, 50,45% (139.187) tinham surgido entre 1991 e 2000. “*As Fundações Privadas e Associações Sem Fins Lucrativos no Brasil*”, 2ª ed., 2004. Disponível em <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/fasfil/default.shtm>. Acessado em 02/08/2008.

medidas, a “flexibilização da estabilidade e da permissão de regimes jurídicos diferenciados” favoreceu a flexibilização das leis trabalhistas, permitindo contratos de trabalho temporários e menos encargos pagos nas demissões sem justa causa, o que, de acordo com a leitura de entidades sindicais e de classe, representou perda de direitos, na medida em que possibilitou a diminuição das garantias trabalhistas.¹³⁵

No entanto, a maioria das propostas do PDRE tornou-se realidade, graças ao fato de que a base do governo sempre se constituiu maioria no Congresso Nacional – tanto na Câmara como no Senado – para aprovar os projetos que lhe interessavam. Em oito anos do governo FHC, o Congresso Nacional aprovou 35 Emendas Constitucionais (EC), sendo que 31 delas foram projetos do Executivo, elaborados a partir de do PDRE.¹³⁶ As principais, a partir das quais seu projeto de reforma se delineou, quais sejam a descentralização e modernização do aparato estatal, foram aprovadas entre os anos de 1995 e 1998, entre as quais se destacam as EC nº. 5 e 6 (quebrando o monopólio estatal da exploração e comercialização de gás natural e recursos minerais); EC nº. 8 (permitindo a concessão da exploração das telecomunicações)¹³⁷ e EC nº. 9 (quebrando o monopólio estatal na pesquisa, lavra, exploração, transporte, refino e comercialização de petróleo).¹³⁸ Em 1996 foram aprovadas as ECs nº. 12 e 14, a primeira instituindo a CPMF e a segunda a reorganização do sistema educacional, que deu origem à Lei de Diretrizes e Bases da Educação nacional (LDB).¹³⁹ Em 1998 foram aprovadas a EC nº. 19 (que modificava a normatização e funcionamento do funcionalismo público federal) e EC nº. 20 (que promovia alterações nas regras de aposentadoria de regime único dos

¹³⁵ De acordo com o Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar – DIAP – esse tópico da Proposta de Reforma não foi adiante, sendo arquivado em 2003, já sob o governo Lula, em função da resistência dos sindicatos. “(...) PL nº. 5.483/01, enviado pelo ex-presidente Fernando Henrique Cardoso ao Congresso Nacional, que flexibilizava a CLT retirando vários direitos dos trabalhadores ao alterar o artigo 618 da CLT. Esse projeto foi retirado pelo governo Luiz Inácio Lula da Silva e arquivado em 10 de abril de 2003. Quando foi arquivado, o projeto estava tramitando no Senado Federal sob o número de Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº. 134, de 2001. Esse projeto enfrentou grande oposição do movimento sindical e foi aprovado na Câmara sem ser votado pela principal comissão de mérito da Casa, a Comissão de Trabalho. Nessa comissão, a matéria não foi aprovada porque as entidades sindicais, lideradas pelo então deputado federal e atual senador Paulo Paim (PT/RS), não permitiram.” Disponível em <http://www.diap.org.br/index.php/reformas/trabalhista>. Acessado em 12/04/2008.

¹³⁶ Além disso, a reforma do Estado do governo FHC elaborou mais de 600 leis complementares e ordinárias, constituindo o arcabouço jurídico-institucional essencial para seu projeto.

¹³⁷ Todas elas foram aprovadas em um único dia, 15/08/1995 e publicadas no Diário Oficial em 16/08/1995 (Fonte: Constituição Federal, *op. cit.*).

¹³⁸ EC nº. 9, de 09/11/1995, publicada no Diário Oficial da União em 10/11/1995.

¹³⁹ Lei nº. 9.394, de 20 de dezembro de 1996.

servidores), consideradas fundamentais dentro da perspectiva de modernização do aparato estatal.

A maioria não representa necessariamente consenso. Havia oposição, tanto por parte de setores organizados da sociedade, bem como dentro do Congresso Nacional, obviamente numa minoria que, se não lhe permitia barrar ou derrubar os projetos do Executivo, nem por isso deixou de se fazer ouvir. Ao realizar uma análise dos discursos e pronunciamentos dos Senadores durante o governo de Fernando Henrique Cardoso no Senado Federal¹⁴⁰ é possível ter um vislumbre não apenas do pensamento dos Senadores, a partir de seus *locis* políticos, mas também dos segmentos da sociedade representados por eles.

Na grande maioria dos discursos proferidos no Senado em que as reformas foram abordadas, de maneira central ou periférica – cerca de cinquenta discursos em oito anos – percebe-se uma crítica constante, seja contra as reformas, ou, pelo menos, contra a maneira como estas eram levadas ao Congresso. Os discursos dos representantes dos partidos de oposição eram (invariavelmente) contra as reformas, por várias razões: ou por entender que as mesmas desfiguravam a Constituição, retirando-lhe “seu caráter de Constituição cidadã, voltada para o homem, para confiar-lhe a característica de Constituição empresária, onde a questão econômica passa a ser o centro de tudo”,¹⁴¹ ou porque as mesmas só estavam sendo levadas adiante pelo Congresso por causa do rolo compressor do governo e às barganhas políticas estabelecidas com os aliados. Outros discursos assumiam a forma de denúncia no sentido de se estar perdendo a oportunidade de se construir um projeto de país a partir de uma realidade local, assumindo plenamente o receituário do FMI (Neoliberal) de tal maneira, “que chegamos a pensar que 'desenvolvimento' e 'bem-estar social' são coisas do passado”, nas palavras do Senador Antônio Carlos Valadares (PSB/SE).¹⁴² Esse mesmo senador entendida a ação da imprensa como parte do aparato estatal de pressão sobre o Congresso que, aliada do executivo ou funcionando como caixa de ressonância

¹⁴⁰ Todos os discursos citados foram retirados do site do Senado (www.senado.org). Pouco mais de 50 discursos ou pronunciamentos foram feitos entre 1995 e 2002, período do governo de FHC. Infelizmente, o site da Câmara Federal não tem disponibilizados os discursos dos Deputados.

¹⁴¹ Senadora Júnia Marise (PDT/MG), em discurso proferido no Senado em 26/06/1995. Em 15/10/1996, a Senadora Marise afirma, em discurso, que a reforma administrativa era uma forma de “sucateamento”, do Estado, com o esvaziamento da administração pública através de medidas que possibilitariam a demissão de 55 mil servidores.

¹⁴² Senador Antônio Carlos Valadares (PSB/SE), em discurso proferido em 22/08/2001.

do discurso oficial e do setor privado, realiza um patrulhamento ostensivo, que representava “uma violência contra o exercício parlamentar”,¹⁴³ em nome de um sinal dado ao mercado, em detrimento do povo, a quem os parlamentares representavam.

Apesar de o Senador Antonio Carlos Valadares figurar como o parlamentar que apresentou o maior número de discursos contra as reformas, sempre embasando suas críticas em números e pesquisas, outros importantes nomes da oposição apresentaram críticas de forma bastante contundente, dentre os quais os Senadores petistas Benedita da Silva, Eduardo Suplicy e José Eduardo Dutra. No caso dos dois primeiros seus pronunciamentos eram invariavelmente, temáticos: Benedita da Silva enfocando a Reforma da Previdência e o Senador Suplicy canalizando suas atenções para o desequilíbrio social (Renda Mínima).

Cabe ressaltar, também, que até mesmo alguns Senadores pertencentes aos partidos da base de apoio do governo perfilavam-se entre os críticos, ora contra as reformas no seu todo, ora contra pontos isolados da mesma ou, por vezes, discordando da maneira como o Congresso estava sendo cooptado nesse processo. Isso fica claro, por exemplo, nas críticas desferidas por Íris Rezende (GO), que, embora entendesse que as reformas eram necessárias, proferiu discurso na tribuna do Senado para protestar sobre a forma como o governo negociou com a Câmara dos Deputados para que a reforma administrativa fosse aprovada (em primeiro turno). De acordo com o Senador Rezende, o governo conseguiu passar a proposta não pelo convencimento das ideias, mas numa manobra de barganha política, em que o teto salarial dos parlamentares foi elevado para que os mesmos aprovassem uma Emenda Constitucional que continha em um de seus pontos justamente a diminuição do índice de reajuste dos salários do funcionalismo,¹⁴⁴ o que, além de uma atitude de subserviência, representava uma vergonha para o Congresso Nacional.¹⁴⁵ Da mesma forma, senadores como Jefferson Peres (PSDB/AM), Josaphat Marinho (PFL/BA), Artur da Távola (PSDB/RJ) e

¹⁴³ *Idem.* discurso proferido em 26/01/1999. O Senador Valadares referia-se a uma entrevista concedida pelo Ministro das Comunicações Pimenta da Veiga, ao Correio Braziliense (23/01/1999), afirmando que a votação da reforma da Previdência seria de grande importância política porque “vai dar uma indicação precisa de que o Congresso está politicamente afinado com o Governo Fernando Henrique”. Para o Senador Valadares, “praticou-se, portanto, para efeito “simbólico”, violência contra o livre exercício do mandato parlamentar apenas para dar “sinal positivo” ao mercado, que, não obstante, continua a jogar contra o real”.

¹⁴⁴ EC nº. 19.

¹⁴⁵ Discurso proferido em 11/04/1997. A EC 19 seria aprovada em definitivo em 04/06/1998.

Fernando Bezerra (PMDB/RN), embora aliados (e votando com o partido) nem sempre demonstravam estar alinhados com o governo e verbalizavam a sua posição quando algo não lhes agradasse. No caso do Senador Amir Lando (RO), também do PMDB,¹⁴⁶ numa atitude independente em relação ao partido, demonstrou alinhar-se prontamente e sistematicamente com a oposição e contra as reformas (pelo menos nos discursos), chamadas por ele de neoliberais. Em várias ocasiões, ocupou a tribuna do Senado para protestar contra o “desmonte do Estado, via privatizações” que “tirou-lhe a capacidade de definir os horizontes da economia nacional” uma vez que “o objetivo explicitado do programa de privatizações de reordenar a posição estratégica do Estado não se efetivou. Ao contrário.”¹⁴⁷ Esse mesmo Senador, ao discutir o destino apregoado da renda das privatizações questionou:

*Mas, o Estado brasileiro, após abrir mão de tamanhos ativos, estaria, hoje, no lugar certo? As cinco, ou seis, dezenas de bilhões de dólares alcançadas nos leilões de privatizações teriam sido canalizadas para a melhoria da qualidade de vida da população brasileira? Teriam gerado, aqui, as ocupações produtivas para prover o sagrado direito de cidadania ao povo brasileiro, atribuindo-lhe algo além da solidariedade?*¹⁴⁸

Nessa linha do exercício da crítica, após se insurgir contra a propaganda oficial do governo, de que a privatização seria a forma ideal de possibilitar ao cidadão o acesso a bens e serviços de direito, o Senador Amir Lando constata que, na verdade, a vida da maioria dos brasileiros não melhorou com as privatizações, ao contrário, “causou uma decepção generalizada, pois se percebeu que tais serviços (da área social) continuaram indisponíveis para a grande maioria, muitas vezes ainda mais deteriorados.”¹⁴⁹ Dessa forma, afirma o Senador, o que se percebe é que a política do governo, incluídas privatizações, política cambial e de juros, transformaram o Brasil em “mero agente arrecadador de recursos, para repassá-los aos credores nacionais e internacionais”.

¹⁴⁶ Os discursos dos senadores Casildo Maldaner (SC) – proferidos em 28/08/1995 e 03/11/1997 – e, Humberto Lucena (PB) – proferidos em 10/06/1997 e 11/11/1997 – ambos do PMDB, revelam a preocupação, por um lado, da demora na implementação de pontos da reforma já votados pelo Congresso; por outro lado, insurgem-se contra o que consideram pontos conflitantes de alguns projetos da reforma, bem como a tentativa do governo (Executivo) em impor uma agenda ao legislativo, através de um fluxo imenso de medidas provisórias como forma de acelerar as discussões e votações da reforma.

¹⁴⁷ Senador Amir Lando, discurso proferido em 27/04/2000.

¹⁴⁸ *Idem*, em 19/08/1999.

¹⁴⁹ *Idem, ib.*, em 07/10/1999.

Claro que o governo mantinha um número considerável de defensores, e não apenas da base aliada, embora os principais eram sem dúvida do PSDB e PFL, além de uma ala do PMDB, como demonstram os discursos de Senadores como Arthur Virgílio (PSDB/AM)., Edson Lobão (PFL/MA) e Gilberto Miranda (PMDB/AM). Em discurso proferido na tribuna do Senado já no início do governo Lula, Arthur Virgílio, líder do PSDB, que chegou a ser Ministro de FHC, resumiu sua posição em relação ao governo anterior, de FHC:

*Sou inabalavelmente leal ao conjunto de idéias que mudou profunda e positivamente o Brasil, e se mais não mudou é porque forças ditas progressistas se aliaram a interesses obscurantistas e oligárquicos para defender corporações e para sustentar idéias e valores superados pela realidade do mundo de economias globalizadas que a todos nos envolve. Ou seja, mais reformas, melhor Brasil; menos reformas, Brasil mais problemático, e nenhuma reforma - como queriam nossos estridentes adversários de então, hoje debutando inseguramente pelos caminhos espinhosos da realidade - significaria o caos, o atraso tecnológico, o agravamento dos problemas econômicos, a agudização das dores sociais do povo brasileiro.*¹⁵⁰

Arthur Virgílio faz sua afirmação em outro momento, agora buscando se afirmar no papel de líder das oposições no Congresso contra o governo de Luis Inácio Lula da Silva, mas sua fala é útil para refletirmos sobre a forma como as reformas e, em oposição, os críticos da mesma, foram percebidas no campo do discurso.

Fernando Henrique Cardoso construiu uma narrativa discursiva em que a idéia de reforma do Aparelho do Estado configurava-se uma necessidade, estabelecendo um recorte temporal em que o presente – a reforma – contrapunha-se ao passado – Estado burocrático e ineficiente – apontando em direção ao futuro – o projeto de um país moderno com uma máquina administrativa eficiente, coordenando as relações sociais e econômicas através de um Mercado autônomo e uma Sociedade Civil ativa. Para esse tipo de leitura, obviamente quem estivesse contra o projeto não era considerado apenas opositor do mesmo, mas estigmatizado como apologista do passado, inimigo do povo brasileiro. Aliás, esse foi o tom do discurso do então Presidente da República, em 1995:

¹⁵⁰ Discurso proferido na tribuna do Senado Federal em 18/02/2003.

*Hoje, ou se está com a reforma, (ou) perdão a expressão, a contra-reforma. Quem está contra a reforma é atrasado, quem está contra a reforma é guardião do passado, mas não da boa tradição. A boa tradição é aquela que manda servir bem ao povo: quem fica com o atraso, que serve ao povo, apenas faz um pleito ao desconhecimento, não faz realmente, não tem um procedimento que ajude a abrir veredas, abrir caminhos para que o país avance.*¹⁵¹

O discurso de FHC constitui-se num tipo de “pragmatismo desideologizante”, em que a construção de consensos políticos e sociais reflete um modelo de fazer política baseado em determinada visão da realidade, em que a solução de problemas e, por conseguinte, a construção social, supostamente passaria ao largo do campo ideológico. Em outras palavras, a reavaliação das estruturas do Estado e a proposta de reforma, passando pelo seu desmonte através das privatizações ou transferência de atribuições, longe de constituir uma adesão a uma concepção de Estado, por si só ideológica, porquanto uma dentre tantas opções, despe-se da ideologia por se constituir como a única “forma de carrear recursos para o crescimento econômico”,¹⁵² anunciada dentro de um quadro de inevitabilidade no qual a sua proposta passa a ser apresentada como a única possível, fora da qual “... não há alternativa”¹⁵³ válida.

O discurso de Fernando Henrique Cardoso é sintomático de um momento histórico que representava, à época, o triunfalismo de uma visão político-ideológica surgida da **“crise dos mapas ideológicos”**¹⁵⁴ que se espalhou pelo mundo ocidental desde a década de 1950, instrumentalizada principalmente pelo confronto da Guerra Fria e pela percepção generalizada de que a política, ou seja, um projeto político de país, baseada em determinada visão de mundo, esbarrava na realidade concreta. De acordo com Judt, esse tipo de pragmatismo desideologizante foi a tônica do estabelecimento dos próprios governos social-democratas entre os anos cinquenta e sessenta, quando o próprio conceito social-democrata perde seu caráter político, da

¹⁵¹ Abertura do Seminário sobre Concessões de Serviços Públicos - Brasília, 12/04/95. Disponível em www.ifhc.org.br. Acessado em 26/05/2009.

¹⁵² Abertura da Reunião de Trabalho - Conselho de Governo - Granja do Torto, 10/01/95. Disponível em www.ifhc.org.br. Acessado em 26/05/2009.

¹⁵³ Conferência pronunciada no Indian International Centre, em Nova Delhi, Índia, em 27 de janeiro de 1996, sob o título *“Consequências Sociais da Globalização”*. Disponível em www.ifhc.org.br. Acessado em 26/05/2009.

¹⁵⁴ LECHNER, Norbert. Os novos perfis da política: um esboço. São Paulo: *Revista Lua Nova*, n° 62, p. 9. Edição eletrônica, acessada em 14/08/2007.

transformação social, herança de seu passado socialista, para se tornar um estilo de vida, capitalista por definição, com distribuição de justiça social a partir da ação estatal. Mesmo acreditando (ainda) na superioridade moral do socialismo e na natureza disfuncional do capitalismo, Judt observa que, na prática, numa Europa em reconstrução, saída de uma depressão e uma grande guerra, o ideário político deu lugar ao pragmatismo econômico. Assim, na Europa do pós-guerra (e nos EUA desde a depressão), a social-democracia nos moldes Keynesianos passou a entender que a sua tarefa era

*(...) empregar os recursos do Estado a fim de eliminar as patologias sociais relacionadas às formas capitalistas de produção e ao funcionamento irrestrito da economia de mercado: era construir sociedades justas e não utopias econômicas.*¹⁵⁵

A crise do modelo social-democrata que se instalou entre as décadas de 1960 e 1970, longe de atenuar ou questionar o pragmatismo da administração pública pareceu acentuá-la, quando o modelo neoliberal passa a representar então não uma opção política, mas uma escolha racional. A queda do Muro de Berlim e a desintegração da URSS no início da década de 1990, com a 'vitória' definitiva do capitalismo liberal de matriz estadunidense, representaram o coroamento da ideologia do “pragmatismo desideologizante”, em que o próprio modelo neoliberal foi reinterpretado e ajustado, como mostra a reforma de FHC no Brasil. Qualquer visão que fosse de encontro a esse pragmatismo representava a encarnação do atraso e da derrota, relegada ao desprezo ou ostracismo político.

Fernando Henrique Cardoso, a despeito de uma imagem construída em cima de uma suposta participação ou militância no campo das esquerdas, é, também, co-fundador e disseminador dessa nova concepção de social-democracia que não vê mais o Estado como a fonte da justiça social (papel de agente promotor) mas sim, como o indutor e canalizador das demandas sociais (papel de agente regulador) através dos mecanismos de livre-mercado e da ação dos agentes da Sociedade Civil.

¹⁵⁵ JUDT, *op. cit.*, p. 370. O autor observa como a própria academia começa a debater a crise das ciências sociais a partir da percepção de uma crise do político, principalmente a partir da divulgação dos crimes de Stálin e da opulência que um tipo de administração socialdemocrata parecia ter finalmente trazido à Europa. A idéia de fim das ideologias em nome de um pragmatismo político foi levantada também por Raymond Aron, em 1955, com o artigo “O Fim da Era Ideológica”, proposta de debate do Congresso pela Liberdade Cultural, realizado em Milão.

Nesse sentido, a reforma estatal proposta e implementada ao longo de seu governo tem um conteúdo neoliberalizante, em que a descentralização e a redução do Estado (em determinados aspectos) são centrais, dado seu caráter ineficiente por princípio; também é possível perceber a matriz social-democrata, em que ao Estado cabe regulamentar e dirigir a ação social. Assim, a utilização das ONGs como executoras ou parceiras dos poderes instituídos, configura-se como modelo ideal do discurso de superação ideológica, apesar de todas as evidências de que o eufemismo “Não-Governamental” em nada retira dessas entidades o seu conteúdo ideológico e político.¹⁵⁶ Dito de outra forma, ao se tornarem instrumentos discursivos e justificadores do novo modelo de políticas públicas estatais, paradoxalmente, as ONGs operam no social negando, na prática, o suposto “pragmatismo desideologizante” que o discurso oficial tentou construir.

¹⁵⁶ Como veremos no terceiro capítulo, as primeiras entidades atuantes no Brasil tinham princípios políticos e ideológicos claros. No campo internacional, Tony Judt destaca a participação de entidades estadunidenses como Fundação Ford e Programa Fulbright na “guerra ideológico-cultural” contra o comunismo soviético ainda em 1946, ao lado da recém-criada CIA. JUDT, *op. cit.* p. 234.

CAPÍTULO II

Relação ONGs-Estado: desafios na construção de um Marco Regulatório

Desse modo, à falta de uma política pública com critérios claros e universais que definissem as instituições de real interesse público, normativos e entraves burocráticos foram criados para dificultar o acesso das associações aos benefícios do Estado - o que significou, no outro lado, abrir caminho ao clientelismo, à dependência da burocracia e dos políticos que controlam a destinação dos recursos públicos.

Elizabete Ferrarezi

Em junho de 2004, o jornal Correio¹⁵⁷ trazia uma reportagem em que se veiculava que um grupo interministerial composto por dez ministérios e comandado pelo ministro da Secretaria-geral da Presidência, Luiz Dulci, se propunha a buscar mecanismos de controle sobre a ação das Organizações Não-Governamentais, no que seria “o primeiro pacote de medidas destinadas à moralização das relações do Estado com as ONGs”.

De acordo com a mesma matéria, a busca de soluções normatizadoras era essencial em vista dos enormes recursos anualmente repassados às ONGs, sendo que muitos dos quais dificilmente seriam aplicados de acordo com os projetos originais; alguns, infelizmente, que seriam aplicados em benefício pessoal dos “empreendedores sociais”; outros, em ações com vistas à ganhos políticos. A reportagem trazia um caso emblemático, representativo de ações do gênero que envolvem parte das Organizações Não-Governamentais. De acordo com a matéria, o deputado federal Lael Varella, do então PFL de Minas Gerais, criou a Fundação Cristiano Varella, nome de seu pai, e propôs em suas emendas como parlamentar o repasse àquela entidade de mais de R\$ 20.000.000,00¹⁵⁸ durante três anos consecutivos (1999 a 2001), de fundos do Orçamento Federal destinados ao Ministério da Saúde. Quando o TCU tomou conhecimento, o hospital já estava pronto e funcionando. E, o que é mais grave: apesar de ter sido

¹⁵⁷ Jornal Correio de Uberlândia, caderno de Política, página A6, de 20/06/2004: *União quer controlar trabalho de ONGs.*

¹⁵⁸ Valores não atualizados.

construído inteiramente com recursos federais (públicos), destinados a uma entidade sem fins lucrativos, o hospital foi repassado a uma outra entidade, Instituto Maria da Glória Ferreira Varella – outra ONG criada pelo mesmo deputado Lael Varella, agora levando o nome de sua mãe – que administrava o hospital como entidade particular.

Entrevistado pela reportagem, o então Procurador-Geral do Tribunal de Contas da União, Lucas Furtado, criticou a ausência de controle sobre o repasse de subvenções às ONGs, sendo que em muitos casos os recursos são destinados mediante emendas de parlamentares, como ficou patente no caso acima. Ainda de acordo com o representante do TCU, “a democracia brasileira avançou muito e não pode viver com um processo que, de tão discricionário, virou arbitrário”.¹⁵⁹

Uma vez constatado que o hospital do deputado Varella fora inteiramente construído com verbas públicas, mas só fazia atendimento particular, o TCU entendeu que a instituição deveria ser incorporada ao SUS, oferecendo a oportunidade para que a população pudesse se beneficiar gratuitamente de seus serviços. Até o momento da publicação daquela reportagem (2004), porém, o caso continuava na justiça, aguardando julgamento. E o hospital continuava sendo administrado por uma ONG e realizando atendimento particular.

A reportagem citada acima é emblemática e exemplifica três situações distintas, mas que se complementam, envolvendo as ONGs. Em primeiro lugar, o importante espaço que essas entidades conseguiram ocupar na sociedade brasileira em pouco menos de dez anos.¹⁶⁰ Trazidas para o centro dos acontecimentos como parceiras preferenciais do Estado no planejamento e implementação de ações e projetos na área social, no bojo da proposta de Reforma do Aparelho do Estado apresentada pelo governo de Fernando Henrique Cardoso, a partir de 1995, as Organizações Não-Governamentais conseguiram, em princípio, o reconhecimento oficial de pertencer à Sociedade Civil organizada, portanto como agentes sociais com atuação política de fato. Por outro lado, a própria elevação das ONGs ao patamar que passaram a ocupar a partir de então, tornou-as visíveis, para o bem e para o mal, não sendo possível passarem despercebidas.

¹⁵⁹ Jornal Correio de Uberlândia, caderno de Política, página A6, de 20/06/2004: *União quer controlar trabalho de ONGs*.

¹⁶⁰ Tomando como referência o ano de 2004.

Essa dimensão da visibilidade e do crescimento das ONGs, que ocorre concomitante à Reforma do Aparelho do Estado, formulada pelo governo de Fernando Henrique Cardoso, é facilmente identificada numa pesquisa conjunta, desenvolvida em 2002 pelo IBGE e pelo IPEA.¹⁶¹ De acordo com a pesquisa, em 2002 havia 275.895 entidades sem fins lucrativos atuando no Brasil, denominadas na pesquisa de Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos – FASFIL. Destas, 105.826 entidades, correspondendo a 38,36% tinham data de fundação entre 1970 e 1990. Portanto, uma grande maioria, 170.069, correspondendo a 61,64% das entidades sem fins lucrativos, passaram a existir, ou foram registradas como tal, a partir de 1990. A pesquisa não deixa claro em que ano da década de 1990 efetuou-se o maior número de registro de entidades sem fins lucrativos, mas é singular o fato de que em pouco mais de uma década (12 anos), o número de entidades registradas foi quase o dobro daquele verificado nos vinte anos anteriores – 1970 a 1990.

Além disso, um outro dado da pesquisa chama a atenção. Em termos relativos, as entidades sediadas no Norte e no Nordeste são bem mais jovens do que aquelas com endereço no Sudeste e no Sul. Com efeito, mais de 70% das FASFIL localizadas nas primeiras duas regiões (72% e 74%, respectivamente) foram inauguradas depois de 1990. Já nas Regiões Sudeste e Sul, esses percentuais são de 56% e 57%, respectivamente.¹⁶² De toda sorte, em números absolutos, é o Sudeste que abriga o maior contingente das entidades mais novas: 40% das entidades criadas após 1990 encontram-se nesta região.

É claro que apenas a Reforma do Aparelho do Estado proposta pelo governo de FHC não explica o crescimento da atuação das ONGs e a visibilidade que elas passaram a ter a partir dos anos 1990. As ONGs começaram a ganhar visibilidade na mídia na medida em que passaram a participar e organizar eventos cuja repercussão extrapolava seu ambiente interno. Landim relaciona alguns dos eventos que contribuíram para o desempenho dessas:

1. *Primeiro encontro internacional de ONGs e agências das Nações Unidas (1991);*
2. *Fundação da ABONG (agosto de 1991);*

¹⁶¹ *As Fundações Privadas e Associações Sem Fins Lucrativos no Brasil – 2002*, 2ª Ed. IBGE e IPEA, tabela 04, pág. 25. Disponível em www.ibge.gov.br. Acessado em 12/04/2007.

¹⁶² *Idem*, tabela 05, p. 25.

3. *Criação do Fórum Brasileiro de ONGs Preparatório para a Conferência da Sociedade Civil sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento” (1991);*
4. *O ‘Fórum Global’, que reuniu inúmeras autodenominadas ONGs (1992);*
5. *A ECO-92, que aconteceu no Brasil – Rio de Janeiro, reunindo mais de uma centena de chefes de Estado e governo, cuja iniciativa contou com a participação decisiva de entidades civis.*¹⁶³

Durante a década de 1990, as ONGs diversificaram sua área de atuação, afastando – algumas – da ligação e influência religiosa ou da atuação nos movimentos sociais ou de filantropia. De modo geral, essa diversificação pode ser ligada à própria visibilidade conseguida pelas entidades, mas, principalmente, à possibilidade concreta de se conseguir financiamentos – estatais e privados – para projetos cujo foco representasse os interesses dos financiadores. Em 2002, a ABONG apresentou os resultados de uma pesquisa entre seus filiados, em que a diversificação da atuação das ONGs é claramente manifestada, conforma a Tabela 01:

Tabela 01: Áreas de Atuação das ONGs

ÁREAS/TEMÁTICAS DE ATUAÇÃO	QUANTIDADE	PERCENTUAL %
Educação	102	52,04
Organização/Participação Popular	75	38,27
Justiça e Promoção de Direitos	72	36,73
Fortalecimento de Outras Ongs/Mov. Populares	51	26,02
Relação de Gênero e Discriminação Sexual	49	25,00
Saúde	48	24,49
Meio Ambiente	37	18,88
Trabalho e Renda	36	18,37
DST/AIDS	21	10,71
Questões Urbanas	21	10,71
Arte e Cultura	19	9,69
Comunicação	19	9,69
Agricultura	18	9,18
Orçamento Público	16	8,16
Assistência Social	15	7,65
Desenvolvimento da Economia Regional	13	6,63
Questões Agrárias	13	6,63
Discriminação Racial	11	5,61
Segurança Pública	06	3,06
Outros	18	9,18
Não Sabe/Não Respondeu	02	1,02

Fonte: ABONG: *ONGs no Brasil: Perfil e Catálogo das Associadas à ABONG*. São Paulo: ABONG, 2002, p. 12.

¹⁶³ LANDIM, Leilah. *A Invenção das ONGs: Do serviço invisível à profissão impossível*. Tese de doutoramento apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social do Museu Nacional e da Universidade Federal do Rio de Janeiro, 1993, p. 16/17.

A fase da diversificação e crescimento das ONGs (meados da década de 1990) é também aquela em que o papel e atuação das entidades passam a ser alvo de questionamentos, principalmente quando à quantidade de entidades ajuntamos o fato de a maioria delas ser beneficiada com dinheiro público, o que nos leva à segunda constatação sugerida pela reportagem mencionada no início deste capítulo.

Em pesquisa realizada pela Fundação Getúlio Vargas,¹⁶⁴ e divulgada inicialmente pelo jornal O Estado de São Paulo,¹⁶⁵ tendo por base setembro/2003 e agosto/2004, o percentual de entidades que receberam dinheiro público chegou a 55%, como mostra a tabela abaixo:

Tabela 02: Manutenção das ONGs

COMO AS ORGANIZAÇÕES SE MANTÊM	
Recursos próprios, públicos e privados.	30,00%
Somente recursos próprios	18,00%
Recursos próprios e privados	16,00%
Somente recursos privados	11,00%
Recursos públicos e privados	11,00%
Recursos próprios e públicos	10,00%
Somente recursos públicos	4,00%

Fonte: Jornal O Estado de São Paulo, de 29 de agosto de 2004. Elaborada a partir dos dados da pesquisa da FGV.

A pesquisa da Fundação Getúlio Vargas foi divulgada pelo jornal O Estado de São Paulo em forma de denúncia. Obviamente é importante matizar a forma como o conteúdo da reportagem foi levado ao público, uma vez que a leitura da mesma claramente traduz o viés anti-petista, ou anti-lulista, postura adotada por boa parte da mídia após a eleição de Lula para a Presidência da República, que atingiu o seu clímax no ano de 2005, com a cobertura do suposto mensalão, prolongando-se até 2006, à época da reeleição. A parceria ONGs-Estado foi possibilitada pelo governo de Fernando Henrique Cardoso, mas o jornal O Estado de São Paulo atribui uma conceituação valorativa negativa dessa relação a FHC, como se o ex-presidente não fosse um dos responsáveis pela aproximação entre o Estado e as entidades:

¹⁶⁴ Relatório de Estatísticas do mapa do Terceiro Setor, de julho de 2004. *Mapa do terceiro Setor*. Centro de Estudos do terceiro Setor da Fundação Getúlio Vargas. Disponível em www.mapadoterceirosetor.org.br. Acessado em 12/09/2006.

¹⁶⁵ Jornal O Estado de São Paulo, páginas H1 a H8, de 29 de agosto de 2004: *Dossiê Estado: Fonte de 55% das ONGs: dinheiro público*.

*A sinergia crescente entre as ONGs e o governo levou o ex-presidente Fernando Henrique Cardoso – recém-fundador de uma ONG – a cunhar o termo “organizações **neogovernamentais**”. E aflige até mesmo uma parcela do setor.*¹⁶⁶

De qualquer forma, os dados levantados pelo jornal, baseados na pesquisa da FGV, mais a leitura de outras fontes, nos permitem fazer uma análise dos repasses do Estado a entidades não-governamentais. Cabe aqui, no entanto, uma distinção. Tanto a pesquisa realizada pela parceria IBGE/IPEA, quanto a pesquisa da Fundação Getúlio Vargas, atribuem o termo Não-Governamental a entidades variadas, sejam elas fundações, entidades de classe como sindicatos profissionais e patronais, ou entidades assistenciais ligadas a credos religiosos. Essa dificuldade conceitual será mais bem analisada no capítulo três deste trabalho; por hora é citada aqui por conta dos valores repassados a entidades indistintamente conceituadas e a maneira como esses valores eram (e são ainda) atribuídos.

Em 2003, de acordo com a matéria de O Estado, foram repassados 1,386 bilhões de reais¹⁶⁷ do governo federal a instituições privadas e sem fins lucrativos. Os dados, de acordo com a reportagem, foram extraídos do próprio SIAFI – Sistema Integrado de Administração Federal. Embora não seja possível confrontar esses dados, uma vez que o SIAFI disponibiliza informações apenas dos últimos cinco anos, a título de comparação, podemos verificar os repasses de 2004 para perceber possível similaridade com a temporalidade da pesquisa da FGV. Sob a rubrica “Transferências do Governo Federal a Entidades Sem Fins Lucrativos”, o SIAFI relatou subvenções da ordem de R\$ 1.923.784.323,61 no ano de 2004.¹⁶⁸ A metodologia empregada pelo SIAFI para definir o que são entidades sem-fins lucrativos assemelha-se às da FGV e da pesquisa do IBGE/IPEA, já que a definição leva em conta apenas se a entidade não tem fins comerciais, independente se é um partido político, uma fundação¹⁶⁹ ou uma ONG propriamente dita. De qualquer forma, os repasses atendem sempre a alguns princípios,

¹⁶⁶ *Idem.*

¹⁶⁷ Valores não atualizados.

¹⁶⁸ *SIAFI*. Disponível em <http://www.portaldatransparencia.gov.br>. Acessado em 08/02/2009. Valores não atualizados.

¹⁶⁹ Entre as muitas entidades beneficiadas, destacam-se as fundações pertencentes (ou parceiras) às Universidades, que se tornarão alvo da CPI das ONGs de meados de 2008 e início de 2009 (ainda em atividade durante a redação desta pesquisa).

quais sejam da origem da dotação, como emendas parlamentares ou contratos de parceria e, principalmente, o fato de as entidades receberem o dinheiro público sempre sem licitação.¹⁷⁰

A edição seguinte da Pesquisa “Mapa do terceiro Setor”, da Fundação Getúlio Vargas, disponibilizada em julho de 2005 e já utilizando os dados da pesquisa do IBGE/IPEA, além dos dados disponibilizados também pelo SIAFI, dá conta de uma diminuição relativa de participação do financiamento público na composição financeira das entidades, apesar do aumento real dos repasses em números absolutos, como demonstram os dados subseqüentes do SIAFI. Em percentuais, a 2ª edição da pesquisa da FGV revelou que a esmagadora maioria das entidades recebiam em 2005 recursos de origem nacional – 95%. Algumas entidades afirmaram receber apenas recursos internacionais – 0,8% das entidades pesquisadas. Já um pequeno grupo de entidades – cerca de 4% – afirmaram receber recursos de origem mista, nacional e internacional.¹⁷¹ Esses recursos foram assim divididos, de acordo com sua origem:

Gráfico 01: Origem dos Recursos

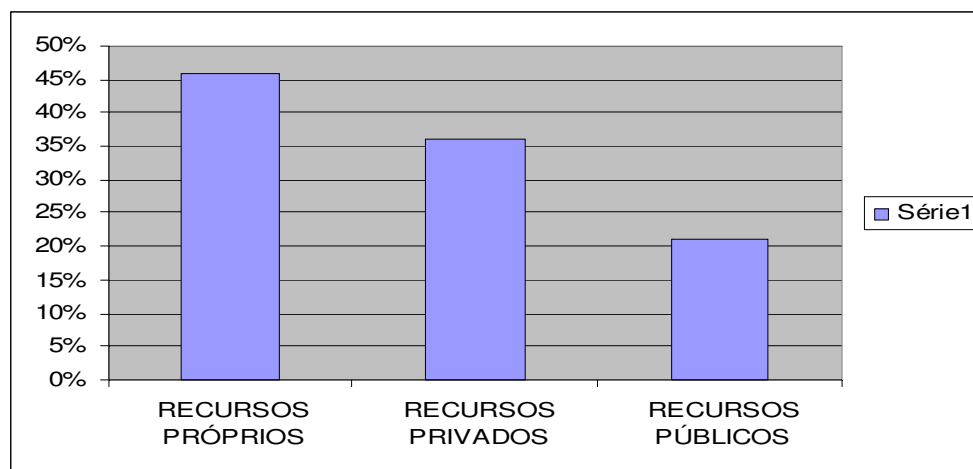


Gráfico criado a partir das informações do Relatório de Estatísticas do mapa do terceiro Setor, de julho de 2005. *Mapa do Terceiro Setor*. Centro de Estudos do terceiro Setor da Fundação Getúlio Vargas.

É fundamental a ressalva de que o “Relatório de Estatísticas do Terceiro Setor”, da pesquisa Mapa do Terceiro Setor, da FGV, utiliza como metodologia o procedimento de questionário fechado, em que as entidades pesquisadas disponibilizam seus dados

¹⁷⁰ Os valores repassados pelo governo federal a entidades sem-fins lucrativos vão num continuum crescente nos anos seguintes, saltando de 2004 – ano base – de um valor de R\$ 1.923.784.323,61 a R\$ 3.452.959.149,01, no ano de 2008. Valores sem atualização.

¹⁷¹ Relatório de Estatísticas do mapa do terceiro Setor, de julho de 2005. *Mapa do Terceiro Setor*. Centro de Estudos do Terceiro Setor da Fundação Getúlio Vargas. Disponível em www.mapadoterceirosetor.org.br. Acessado em 08/02/2009.

sem a necessidade de envio de documentação comprobatória. Portanto, a credibilidade da pesquisa é baseada na própria credibilidade das entidades pesquisadas. Não se cuidou, entretanto, em estabelecer os valores que esses percentuais representam, haja vista que as entidades responderam apenas sobre a origem de seus recursos. Para os mais apressados em utilizar os dados da pesquisa para questionar a tese bastante propalada – e realmente discutível – de que as entidades frutificam a sombra dos recursos públicos, a confrontação dos dados da pesquisa com as informações do SIAFI, a pesquisa da parceria IBGE/IPEA e dados da CPI das ONGs encerrada em 2002, possibilita visualizar com mais clareza mais esse cenário.

É necessário observar que os valores mobilizados pelas entidades, segundo o próprio Relatório de Estatísticas do Mapa do Terceiro Setor (FGV), são bastante diferenciados. Cerca de um quarto (24%) das entidades que responderam à pesquisa, tem orçamento de até R\$ 5.000,00 anuais. Pouco menos de um terço (29%) trabalham com orçamentos que variam de R\$ 5.000,00 a R\$ 100.000,00 anuais. 23% das entidades responderam dispor de orçamentos variáveis entre R\$ 100.000,00 e R\$ 1.000.000,00 anuais, enquanto apenas cerca de um quarto (24%) das entidades afirmaram dispor de orçamentos sempre acima de R\$ 1.000.000,00 anuais.¹⁷² Levando-se em conta que o universo de entidades pesquisadas que responderam esse item da pesquisa correspondeu a 3.546 organizações, a quantidade de entidades com orçamento na casa dos milhões de reais era de exatas 841 organizações. Como um grande número dessas organizações funciona como verdadeiros braços de grupos empresariais, quando não como verdadeiras empresas,¹⁷³ outras como entes políticos, menos da metade das entidades pesquisadas podem ser classificadas como Organizações Não-Governamentais de fato. Assim sendo, quantas ONGs realmente recebem recursos públicos e qual o percentual real dessa fonte de recursos no volume total arrecadado pelas entidades é uma pergunta ainda sem resposta.¹⁷⁴

¹⁷² *Idem*, p. 17.

¹⁷³ *Idem*, *ib.*, p. 13. Organizações sindicais patronais, entidades e fundações de Responsabilidade Social Empresarial (RSE), escolas, universidades e hospitais mantidos por fundações – a pesquisa dá conta de que 775 entidades atuam apenas na educação.

¹⁷⁴ Na reportagem de O Estado de São Paulo, citada no início deste capítulo, há o depoimento da diretora-executiva da Fundação Ford, Ana Toni, que é ilustrativa da dificuldade do mapeamento das entidades e das fontes de recursos: “O problema é quando se junta tudo e fica difícil ver quem faz serviço público e quem não faz”. Jornal O Estado de São Paulo, páginas H1 a H8, de 29 de agosto de 2004: *Dossiê Estado: Fonte de 55% das ONGs: dinheiro público*.

Poucas entidades de fato mobilizam recursos públicos de grande monta, pelo menos do governo federal, apesar de estes recursos estarem na casa dos bilhões de reais. De acordo com o SIAFI, em 2004 o número de entidades que receberam mais de um milhão de reais, dos mais de 1,9 bilhões de reais concedidos como subvenção pelo governo federal, foi de 225, num universo de dezenas de milhares beneficiadas. Incluídas aquelas entidades que dificilmente se enquadrariam na categoria de ONGs, como já aludimos. Em 2005, o número de entidades beneficiadas com valores acima de um milhão de reais foi de 319, novamente num universo de dezenas de milhares de entidades, e novamente com as ressalvas acima. E o valor total chegou a quase 2,5 bilhões de reais. Nos anos subsequentes – 2006 a 2008 – o cenário se manteve similar, com poucas entidades recebendo uma grande parcela dos valores, enquanto muitas entidades sendo beneficiadas com valores bem menores. A título de exemplo, as entidades que receberam os maiores repasses de subvenções nos anos de 2004 – Fundação CPQD – Centro de Pesquisa e Desenvolvimento em Telecomunicações – e 2005 – Associação Programa Um Milhão de Cisternas Para o Semi-Árido (AP1MC) – receberam, respectivamente, R\$ 61.079.280,60 e R\$ 95.542.618,97. Por outro lado, as entidades agraciadas com os menores valores nos anos mencionados foram, respectivamente, a Associação de Pais e Professores da Escola Isolada Morro do Tenente, com R\$ 100,00 (2004) e a Fundação de Apoio a Educação e Desenvolvimento Tecnológico (Fundação CEFETBAHIA), com R\$ 0,11(2005).¹⁷⁵ Apenas a APIMIC poderia se enquadrar na categoria de ONGs de fato.

Legislação municipal e estadual das subvenções

A terceira situação, talvez mais bem traduzida como problema, que mobiliza os pesquisadores e críticos do repasse de fundos públicos para entidades privadas, sem-fins lucrativos ou não, refere-se à forma como esses repasses são efetuados. É obvio que para isso precisamos entender a legislação construída no Brasil – e também num âmbito mais local, já que partimos da realidade de Uberlândia – que normatiza a relação entre as ONGs e o Poder Público, e também a forma como são percebidas as políticas públicas sociais pelo governo Fernando Henrique Cardoso.

Em se tratando do cenário local, a legislação das subvenções atual corresponde à Lei nº. 5.775, de 02 de junho de 1993, alterada parcialmente em 19 de agosto de 2004

¹⁷⁵ SIAFI, *op. cit.* Valores não atualizados.

pela Lei 8.794. Na verdade, dos onze artigos da Lei original, apenas o artigo 5º recebeu alterações significativas. Os demais receberam adequações. Exemplos dessas adequações¹⁷⁶ são, respectivamente, os artigos 1º, alínea F e o artigo 9º, parágrafo único. No primeiro caso, esta é a redação original:

*F Grupo VI – entidades filantrópicas destinadas a atender prioritariamente ao idoso, à criança e ao adolescente, ao portador de deficiência, ao toxicômano, ao alcoólico, ao albergado, ao migrante, à saúde e à formação pré e profissionalizante, serão atendidas pela Secretaria Municipal de Trabalho e Ação Social.*¹⁷⁷

Neste caso, a alteração se refere ao termo “alcoólico”, que foi suprimido na nova redação da Lei 8.794/04, por entender que esse doente se enquadra na categoria de toxicômano, e à substituição do nome da Secretaria pela sua nova designação, Secretaria Municipal de desenvolvimento Social.

No caso do artigo 9º, parágrafo único, onde se lia: “Somente as instituições cujas condições de funcionamento forem julgadas satisfatórias pelos órgãos oficiais de fiscalização serão concedidas subvenções”, foi acrescentado um adendo, ficando sua redação alterada, a partir de “(...) órgãos oficiais de fiscalização **e pelo CMAS**¹⁷⁸ **ou outro conselho afim, nos termos do artigo 5º, inciso 7º, serão concedidas subvenções**”¹⁷⁹.

O artigo 5º da Lei 5.775/93 foi o único a receber alteração efetiva por parte da nova Lei 8.794/04. Esse artigo é o que define quais os documentos que uma entidade deveria apresentar ao pleitear verbas públicas do poder municipal, na forma de subvenção social. As alterações mais substanciais dizem respeito à composição legal e jurídica das entidades, que a partir de então, além dos documentos usuais – estatuto

¹⁷⁶ Principalmente em relação à Legislação Federal, como veremos, ou em razão da terminologia empregada, não mais adequada ao que se entende atualmente como politicamente correto, ou, ainda, devido a alterações na estrutura administrativa do município.

¹⁷⁷ Lei 5.775/93, artigo 1º, alínea F.

¹⁷⁸ De acordo com a então titular da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social e sua diretora da Divisão de Projetos Especiais, à qual o setor de Subvenções está vinculado, o CMAS – Conselho Municipal de Assistência Social – é órgão paritário, composto igualmente por representantes de entidades subvencionadas e por servidores públicos municipais. Ofício nº. 583/2004, da SMDS/DPE, disponível no Anexo I.

¹⁷⁹ Lei 5.775/93, artigo 9º, parágrafo único, alterado pela Lei 8.794/04. Negrito acrescentado.

social, projeto de destinação dos recursos, atas das reuniões, comprovação de não remuneração da diretoria, balanço, etc. – deveriam possuir uma série de outros documentos, semelhantes aos de empresas privadas normais que buscam prestar algum serviço ao município, adequando-se às regras definidas pela Lei Federal ^{9.790}, de 1999, conhecida como Lei das OSCIPs. Os incisos de II a VII foram acrescentados ao artigo 5º, estabelecendo, como exigências adicionais:

- II. *Cópia do estatuto social e certidão de registro do mesmo;*
- III. *Cópia do CNPJ – Cadastro nacional de Pessoa Jurídica;*
- IV. *Alvará de licença de funcionamento;*
- V. *Certidão negativa de débito (CND) junto ao INSS;*
- VI. *Certidão de regularização de situação do FGTS junto à Caixa Econômica Federal;*
- VII. *Certificado de Inscrição no CMAS – Conselho Municipal de Assistência Social e no Conselho correlato ao programa ou projeto desenvolvido.*¹⁸⁰

A legislação que regulamenta a prática de subvenções em Uberlândia, como vemos, é relativamente recente, mas a prática de subvencionar entidades privadas que prestam serviços em áreas consideradas essenciais, como saúde, educação e assistência social, é bem antiga.¹⁸¹ Tal ocorre também quando analisamos a legislação do estado de Minas Gerais.

Em primeiro lugar, a conceituação de subvenção social que a legislação do estado de Minas Gerais segue, tem a mesma lógica do município de Uberlândia e do governo federal, como vemos a seguir:

Subvenção social - categoria de despesa pública, apropriada para a destinação de recursos através de transferências, para as entidades privadas sem fins lucrativos, que não remunerem os seus dirigentes e desenvolvam ações de proteção à saúde, à educação, combate à fome e à pobreza, integração dos seus beneficiários no mercado de trabalho, habilidade e habilitação das pessoas portadoras de deficiência, divulgação da cultura e do esporte e

¹⁸⁰ Alterações do artigo 5º da Lei 5.775/93.

¹⁸¹ Nas atas das reuniões municipais disponíveis no Arquivo Público de Uberlândia, é possível encontrar autorizações de subvenções feitas pela Câmara e pela Prefeitura a partir de 1936. Fonte: Atas das reuniões da Câmara Municipal e da Prefeitura – 1936-1960 –, nº. 461, páginas 35 a 39.

proteção do meio ambiente, objetivando cobrir despesas de custeio, regulamentada por leis específicas;

O exposto acima é parte do decreto estadual 43635/2003.¹⁸² Claramente redigido para adequar a prática de subvenções do estado à Lei das Licitações,¹⁸³ o decreto emprega o termo “convênio”, para referir-se aos contratos de repasses de subvenções celebrados entre o estado e as entidades públicas e privadas beneficiadas. Os beneficiários – conveniente, no jargão administrativo – devem cumprir uma série de requisitos para se adequar à legislação, todos com o objetivo de se alcançar a transparência, impessoalidade e eficiência, que são os objetivos perseguidos, tanto pelo decreto mineiro quanto pela Lei das Licitações. Entre esses requisitos, destacamos:

(...)

II - preenchimento de proposta do interessado ao titular do órgão ou entidade responsável pelo programa, projeto, serviço ou benefício, mediante a apresentação do Plano de Trabalho (Anexo I).

*Art. 3º - Na especificação do **Plano de Trabalho** de que trata o inciso II do art. 2º, deverá constar:*

I - as razões que justifiquem a celebração do convênio e a descrição completa do objeto a ser executado;

II - as metas qualitativas e quantitativas a serem atingidas e os respectivos prazos de execução do objeto, com previsão de início e fim, bem como a previsão expressa dos critérios objetivos de avaliação de desempenho a serem utilizados, mediante indicadores de desempenho de qualidade, de produtividade e resultado social;

III - o cronograma e o plano de aplicação dos recursos a serem desembolsados pelo concedente e a contrapartida financeira do proponente, se for o caso, para cada projeto ou evento;

IV - a estipulação dos limites e critérios para despesas com remuneração e vantagens de qualquer natureza a serem percebidas pelos executores do convênio no exercício de suas funções, excetuado o disposto no inciso II do art. 15;

V - a especificação completa do bem a ser produzido ou adquirido e, no caso de obras, instalação ou serviços, o projeto básico, entendido como tal o conjunto de elementos necessários e suficientes para caracterizar, com nível de precisão adequado, sua viabilidade técnica, o custo, fases ou etapas, prazos de execução, devendo conter os

¹⁸² Anexo IX, item X, do decreto 43635 2003 de 20/10/2003.

¹⁸³ Lei 8.666/93.

elementos que dispõe o inciso IX do art. 6º da Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993;

(...)

*Art. 8º - O interessado somente poderá figurar como conveniente se atender a todas as exigências deste Decreto e aos requisitos previstos na Lei de Diretrizes Orçamentárias vigente e na Lei Complementar Federal nº. 101, de 2000, e, especialmente, quanto ao cumprimento das disposições constitucionais, ressalvados os casos de calamidade pública oficialmente declarados e reconhecidos por órgão específico estadual.*¹⁸⁴

Em relação ao nosso objeto, Organizações Não-Governamentais, estas não são citadas nominalmente no texto do decreto, a não ser como parte representativa do campo de entidades sem fins lucrativos, como especifica o artigo 9º, ao destacar que somente essas poderão celebrar “convênios para a concessão de subvenção social e auxílio para despesa de capital”.¹⁸⁵ A realidade é que o termo ONG não figura em nenhum lugar da legislação pesquisada, em qualquer dos níveis da administração pública. O enquadramento das Organizações Não-Governamentais é inferido, por inclusão e exclusão, e o artigo 10º nos possibilita fazer essa inferência, ao especificar a quais entidades são vedadas a celebração de convênios sociais com o estado, além de órgãos do serviço público, e mesmo assim com ressalvas que mais incluem do que excluem.

Os artigos 27º a 32º tratam da fiscalização da aplicação dos recursos recebidos pelas entidades conveniadas. Em relação à prestação de contas prevista na legislação municipal e federal, que veremos a seguir, a legislação estadual é mais ampla e específica, ao estabelecer os parâmetros pelos quais essa fiscalização deve acontecer. A semelhança fica por conta de que, em todos os casos, não existe uma fiscalização pró-ativa, mas re-ativa. Isso significa que a fiscalização *in loco* acontecerá se, após a conferência da documentação, for percebida irregularidades ou indícios que apontem para isso.

A atual legislação mineira de subvenções pode ser considerada síntese de outros modelos de regulamentação que vigoraram no estado em anos anteriores, inicialmente da Lei 12.925/98, que por sua vez, alterou a Lei 11.815/95. Toda a prática de

¹⁸⁴ Decreto 43635 2003, artigos 2º a 8º.

¹⁸⁵ *Idem*, artigo 9º.

subvenções, por sua vez, é mais antiga do que a própria legislação, como demonstram as deliberações anuais da Assembleia Legislativa de Minas Gerais, concedendo a entidades e fundações previamente escolhidas, subvenções destinadas a partir de emendas parlamentares, prática esta até hoje disseminada.

A Lei 6.141/73, por sua vez, foi a responsável por estabelecer o critério mais importante a ser atingido pelas entidades que desejavam receber os recursos do estado: o título de Utilidade Pública estadual. Ainda hoje esse título, assim como acontece nos níveis municipal e federal, é importante para que uma entidade possa pleitear subvenções; mas entre 1973, ano de regulamentação da concessão do título, até 1995, a posse do mesmo representava a diferença entre se conseguir ou não as subvenções de caráter social.

Em relação ao cenário federal, nosso interesse principal, as Organizações Não-Governamentais passaram a fazer parte oficialmente do interesse do Estado com a eleição de Fernando Henrique Cardoso, em 1994. Em 1995, o governo de FHC lançou sua proposta de reorganização estatal, através da publicação de um documento pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado – MARE. Esse documento, como já vimos, recebeu o nome de Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado – PDRE¹⁸⁶ – e a partir dele as Organizações Não-Governamentais, eleitas parceiras preferenciais do Estado na implementação de políticas públicas, ganharam reconhecimento, importante para levar a sociedade a perceber seu papel em diferentes momentos da história do país, bem como sua atuação crucial em áreas específicas. Ao mesmo tempo, tiveram uma exposição que fez vir a lume também os problemas e contradições de sua relação com a sociedade, principalmente no que diz respeito ao processo de despolitização e ao limbo jurídico da constituição formal desses organismos e entidades.

Ao propor a transferência de serviços chamados de “não-exclusivos” a entidades privadas por meio da “publicização”, o PDRE estabelecia que esse processo visava, entre outros objetivos:

- *Lograr adicionalmente um controle social direto desses serviços por parte da sociedade através dos seus conselhos de administração. Mais amplamente, fortalecer*

¹⁸⁶ PLANO DIRETOR DE REFORMA DO APARELHO DO ESTADO. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/publi_04/COLECAO/PLANDI.HTM. Acessado em 06/05/2007.

práticas de adoção de mecanismos que privilegiem a participação da sociedade tanto na formulação quanto na avaliação do desempenho da organização social, viabilizando o controle social;

- ***Lograr, finalmente, uma maior parceria entre o Estado, que continuará a financiar a instituição, a própria organização social, e a sociedade a que serve e que deverá também participar minoritariamente de seu financiamento via compra de serviços e doações;***
- *Aumentar, assim, a eficiência e a qualidade dos serviços, atendendo melhor o cidadão-cliente a um custo menor.*¹⁸⁷

Além do motivo exposto no PDRE de tornar possível a participação da Sociedade Civil nas decisões de Estado, na medida em que entidades oriundas dela participariam ativamente do processo de formulação, implementação e fiscalização dos projetos, a busca da eficiência na prestação dos serviços era o objetivo a alcançar, conforme a crença de que o controle das políticas públicas sociais nas mãos de entidades e organizações mais próximas das necessidades locais supostamente conseguiria atingir.

ONGs e a eficiência na implementação de Políticas Públicas

A idéia da eficiência é uma das mais problemáticas em relação à atuação das Organizações Não-Governamentais. Uma análise rápida da bibliografia sobre o objeto revela-nos que há profundas divergências entre os pesquisadores sobre a suposta eficiência das entidades do setor. Acrescente-se, a isso, o fato de que uma entidade Não-Governamental está livre das regras da lei das Licitações, como veremos mais adiante, o que equivale a não precisar concorrer de maneira igualitária com outras entidades pelos serviços prestados ao Estado. Se esse procedimento contribui para que as ONGs diminuam os seus custos na prestação de um determinado serviço, por outro lado, isso não assegura melhores resultados e nem eficiência na execução do mesmo, ou seja, nada indica que os serviços desenvolvidos por uma entidade sem fins lucrativos sejam melhores do que aqueles oferecidos pelo próprio Estado ou pelo mercado.

¹⁸⁷ Os destaques em negrito são de responsabilidade do autor da dissertação.

Ao refletir sobre a atuação das ONGs, Coelho¹⁸⁸ alude ao fato presumível de que a atuação destas deveria ser melhor do que os serviços prestados pelo próprio Estado, enumerando alguns fatores pelos quais essa eficiência deveria necessariamente transparecer. Em primeiro lugar, para a pesquisadora, os serviços são prestados em escala muito menor do que os do Estado, facilitando seu gerenciamento, já que são políticas focalizadas, desenvolvidas para resolver problemas específicos. Em segundo lugar, o próprio controle e fiscalização dos serviços seriam fundamentais para aumentar a qualidade e eficiência dos mesmos, o que beneficiaria automaticamente as ONGs, uma vez que, em função da proximidade das comunidades beneficiárias dos serviços com as entidades prestadoras, os próprios membros das comunidades podem exercer fiscalização e controle, atuando direta e prontamente numa relação de causa e efeito.

Ao transpor as hipóteses para a pesquisa e confrontá-las com os dados colhidos, Coelho¹⁸⁹ constatou, porém, que os serviços oferecidos pelas entidades sem fins lucrativos não diferem, em termos de qualidade, daqueles oferecidos diretamente pelo Estado. No entanto, acredita que, por causa do seu raio de atuação reduzido e pelo tamanho das ações das entidades, os serviços podem melhorar muito mais rapidamente do que os do Estado, desde que os fatores hipotéticos sejam realmente colocados em prática.

Montaño, por seu lado, diverge quanto à possibilidade das entidades do terceiro setor serem mais eficientes do que o Estado. Da mesma forma, também não concorda com a tão propalada redução de custos no emprego dessas entidades. Para isso, o autor baseia-se, em primeiro lugar, no choque com a própria realidade, que a contradiz aquela tese. Para Montaño, a justificativa fundamental para a existência desse conjunto de entidades é de natureza político-ideológica, ultrapassando em muito a dimensão econômica, o que não significa subdimensionar sua importância como geradora de empregos, de capital político e social no campo simbólico, além, é evidente, de capitalização econômica em alguns casos.

A reflexão de Montaño se assemelha até certo ponto a outras análises que também percebem aspectos positivos imediatos nas ações dessas entidades,

¹⁸⁸ COELHO, S. C. T. *Terceiro Setor: um estudo comparativo entre Brasil e Estados Unidos*. São Paulo: SENAC, 2002, p. 83-84. O autor reflete sobre as ONGs entendendo-as como participantes do Terceiro Setor, como fazem muitos pesquisadores. Opinião que não é unânime, cumpre destacar.

¹⁸⁹ *Idem*.

principalmente as assistenciais. No entanto, para o autor, a substituição do Estado de maneira definitiva é problemática, pois significa,

Retirar e esvaziar a dimensão de direito universal quanto às políticas sociais (estatais) de qualidade; criar uma cultura de autculpa pelas mazelas que afetam a população e de auto-ajuda e ajuda mútua para seu enfrentamento; desonerar o capital de tais responsabilidades, criando, por um lado, uma imagem de transferência de responsabilidades e, por outro, a partir da precarização e focalização (não-universalização) da ação social estatal e do ‘terceiro setor’ uma nova e abundante demanda para o setor empresarial. ¹⁹⁰

Os serviços transferidos para a iniciativa privada, através da parceria com as entidades não-governamentais, são nomeados na proposta do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado – PDRE – como “não-exclusivos”, de forma a estabelecer a diferenciação de outros serviços e atribuições exclusivamente de competência do Estado, ou do núcleo estratégico do Aparelho do Estado, tais como a implantação das agências reguladoras, que foram efetivamente criadas como parte do modelo gerencial e fiscalizador. Os “serviços não-exclusivos” são, por outro lado, aqueles mesmos que segundo a Constituição são direitos do cidadão, os direitos sociais de que trata o artigo 6º da Constituição brasileira, ¹⁹¹ aos quais, é verdade, não se atribui como competência exclusiva do Estado a sua execução, mas a garantia da mesma, bem como a fiscalização.

Sem levarmos em conta o papel social importante de algumas entidades, principalmente no tocante à capacidade de mobilização e aglutinação da sociedade em torno de projetos de relevância inequívoca, ¹⁹² o fato é que a transferência desses serviços e atribuições do Estado às entidades ocorre ainda hoje de maneira quase informal. Além dos repasses a entidades, via de regra assistenciais e a partir de projetos específicos, a modalidade mais utilizada na transferência de recursos em que entidades assumem alguma atribuição estatal é o contrato de gestão.

¹⁹⁰ MONTAÑO, C. *Terceiro Setor e Questão Social: crítica ao padrão emergente de intervenção social*. São Paulo: Cortez, 2002, p. 23.

¹⁹¹ CONSTITUIÇÃO FEDERAL DO BRASIL, 15ª ed. Revista e atualizada. Bauru – SP: EDIPRO, 2006, pág. 17.

¹⁹² Conforme veremos no 3º capítulo, a partir da fala de Frank Barroso, alguns líderes de ONGs – como ele próprio, diretor da ONG Instituto Cidade Futura – acreditam que as entidades deveriam ocupar espaços como agentes mobilizadores e organizadores da luta política.

O contrato de gestão estipula as responsabilidades e a abrangência do serviço prestado, assim como a temporalidade do mesmo. Normalmente válido por um ano, dado o caráter dos próprios serviços prestados, geralmente emergenciais ou focados em projetos específicos. Os pontos que mais chamam a atenção nessa transferência de responsabilidades que os contratos de gestão celebram são os fatos de dispensar a licitação e não cobrar competência notória das entidades beneficiadas.

Legislação federal das subvenções e a busca de um Marco Legal

Durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, a intermediação entre o Estado – leia-se governo federal – e as Organizações Não-Governamentais dava-se através de um organismo paraestatal, o Comunidade Solidária. Criado em 1995 com a responsabilidade de ser uma espécie de ponte entre o governo federal com os demais entes federativos – estados e municípios – e com as entidades da Sociedade Civil, na construção de políticas públicas destinadas ostensivamente a minorar a situação de miséria e precariedade de grande parte da população brasileira, o Comunidade Solidária foi colocado a cargo da primeira-dama, professora Ruth Cardoso. Num primeiro momento, parecia que dona Ruth, como era chamada repetiria a quase-tradição brasileira em que as primeiras-damas são alçadas ao comando de estruturas de assistência social do governo federal, como a antecessora, Rosane Collor, presidente da Legião Brasileira de Assistência. Logo ficou claro que Ruth Cardoso escapava do estereótipo, a começar pelo título dispensado de primeira-dama. Construindo o Comunidade Solidária, buscava construir uma rede de relações entre Estado e Sociedade Civil que buscava localizar problema e propor soluções.

Na apresentação do projeto o governo afirmou que, dadas as condições históricas da ausência de uma política consistente e duradoura de combate à pobreza, justificava-se a criação de um projeto como o Comunidade Solidária,

(...) como uma estratégia que busca um novo estilo de gerenciar ações públicas com base na integração e descentralização das ações de governo, e em uma abertura à participação e parceria com a sociedade na procura de soluções

*mais adequadas para a melhoria das condições de vida das populações mais pobres.*¹⁹³

Os princípios norteadores do programa do Comunidade Solidária assentavam-se em quatro pontos principais, quais sejam Parceria, Solidariedade, Descentralização, Integração (convergência). A partir desse modelo, a parceria com as entidades e entes federativos¹⁹⁴ era fundamental, principalmente no momento de se estabelecer as prioridades de intervenção e a forma adequada das ações focalizadas em problemas específicos, ao mesmo tempo em que essas ações estariam sendo coordenadas simultaneamente pelo Estado, já que “o impacto global da implementação simultânea das ações é muito mais potente que o somatório dos efeitos isolados dessas mesmas ações”.¹⁹⁵

A regulamentação ainda em vigor à época da criação do Comunidade Solidária tinha mais de cinquenta anos e fora assinado pelo então presidente Getúlio Vargas, o decreto-lei n. 5.697, de 22 de julho de 1943. Com a finalidade de criar o Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS), o decreto já previa a cooperação entre o Estado e entidades privadas, como mostram os primeiros artigos do decreto:

*Art. 1º O Conselho Nacional de Serviço Social (C. N. S. S.) tem por função, como órgão coordenador, estudar, em todos os seus aspectos, os problemas de assistência e do serviço social e, como órgão consultivo e cooperador, **assistir os poderes públicos e entidades privadas**, em tudo quanto se relacione com o assunto.*

*Art. 2º São objetivos do C. N. S. S. a orientação, fiscalização, centralização e utilização das obras mantidas pelos poderes públicos e pelas entidades **privadas** para diminuir ou suprimir a deficiência e o sofrimento causados pela pobreza ou pela miséria, ou oriundos de qualquer outra forma de*

¹⁹³ PELIANO, Ana Maria T. Medeiros; LARA, Luis Fernando de Resende; BEGHIN, Nathalie. O Comunidade Solidária: Uma Estratégia de Combate à Fome e à Pobreza. *Planejamento e Políticas Públicas*, nº. 12, jan./jun. de 1995, 19-37, p. 19.

¹⁹⁴ *Idem*, p. 24. A participação de estados e municípios na estratégia do Comunidade Solidária, assim como em muitos outros projetos relacionados à Reforma do Estado do Governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, se dava de forma voluntária e espontânea. No entanto, uma vez participando do projeto, teriam prioridade na liberação de recursos que se enquadrasse em seus objetivos e demandassem recursos quaisquer dos nove Ministérios participantes do programa - Agricultura, Educação, Esportes, Fazenda, Justiça, Planejamento e Orçamento, Previdência e Assistência Social, Saúde e Trabalho.

¹⁹⁵ *Idem, ib.*, p. 22.

desajustamento social, e reconduzir tanto o indivíduo como a família a um nível satisfatório de existência no meio em que habitam.

Art. 3º O serviço social será organizado e coordenado em todo o país como uma modalidade específica do serviço público, compreendendo, na União, nos Estados ou Territórios e nos Municípios, órgãos de direção, de execução e de cooperação com as entidades privadas, consoante as necessidades verificadas e segundo os lineamentos traçados nos planos a que se refere à alínea D do art. 4º deste decreto-lei. ¹⁹⁶

O decreto-lei 5.697 foi, durante décadas, o principal instrumento jurídico estatal a regulamentar a relação entre entidades privadas e Estado, normatizando a prática de subvenções a partir das ações e interesses do Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS). As entidades que desejavam receber subvenções do Estado deveriam estar inscritas no CNSS, atendendo às especificações dos artigos citados acima. A regulamentação das ONGs não existe de fato, a não ser enquanto qualificação para o recebimento de subvenções. Landim observa que,

Juridicamente, as “ONGs” são “sociedades civis sem fins lucrativos” e enquadram-se na legislação referente a esse tipo de organização. Essas sociedades são formalmente reconhecidas pelo Código Civil Brasileiro de 1916 enquanto pessoas jurídicas de direito privado sem fins econômicos. Compreendem, segundo o art.16, I – “As sociedades civis, religiosas, pias, morais, científicas ou literárias, as associações de utilidade pública e as fundações”. As “ONGs”, então, poderão escolher o registro legal seja de sociedades civis (ou associações, a lei usa as duas expressões transitivamente), seja de fundações – o que é menos freqüente. ¹⁹⁷

Szazi, concordando com Landim, entende que as entidades privadas tidas como parceiras do Estado na aplicação de ações de interesse social, deveriam se constituir juridicamente como associações¹⁹⁸ ou fundações. ¹⁹⁹ No caso das primeiras, deveriam

¹⁹⁶ Decreto-lei n. 5.697, de 22 de julho de 1943, que criou o Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS), artigos 1º ao 3º.

¹⁹⁷ LANDIM, *op. cit.*, p. 20.

¹⁹⁸ Szazi definiu uma associação como “Pessoa jurídica criada a partir da união de idéias e esforços de pessoas em torno de um propósito que não tenha finalidade lucrativa”. SZAZI, Eduardo. *Terceiro Setor: regulação no Brasil*. São Paulo: Peirópolis, 2000, p. 27.

¹⁹⁹ *Idem*, p. 38. Já as fundações foram definidas pelo autor como um “Patrimônio destinado a servir, sem intuito de lucro, a uma causa de interesse público determinada, que adquire personificação jurídica por iniciativa de seu instituidor”.

ainda ser consideradas de cunho social ou filantrópicas, ou seja, desenvolver atividades de interesse de todos, e não de seus constituidores ou controladores.

Por sua vez, Tachizawa corrobora a afirmação de Landim ao afirmar que a maioria das entidades que compõe o terceiro setor, ONGs entre elas, na dúvida entre constituir-se juridicamente como associações ou fundações, “preferem (...) a primeira forma (associações), a qual não implica a existência de um patrimônio prévio, nem de um instituidor”.²⁰⁰ Em publicação realizada em parceria com a AFINCO, a Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais segue o mesmo pensamento de Tachizawa, destacando também a questão patrimonial para a escolha majoritária das ONGs em se constituírem como associações. De acordo com a ABONG/AFINCO, “por necessitarem de um fundo patrimonial expressivo, poucas ONGs são constituídas como fundações; a maior parte opta por constituir uma associação civil”.²⁰¹

De qualquer forma, tanto uma quanto outra forma de constituição jurídica é prevista no estatuto da ABONG, o que fica explicitado diretamente em seu artigo 2º:

Para efeito do disposto neste estatuto, são consideradas Organizações Não-Governamentais – ONGs, as entidades que, juridicamente constituídas sob a forma de fundação, associação e sociedade civil, todas sem fins lucrativos, notadamente autônomas e pluralistas, tenham compromisso com a construção de uma sociedade democrática, participativa e com o fortalecimento dos movimentos sociais de caráter democrático, condições estas, atestadas pelas suas trajetórias institucionais e pelos termos de seus estatutos.

Obviamente que estamos nos referindo a uma realidade contemporânea; de qualquer forma, as duas formas de constituição jurídica já eram previstas no decreto-lei 5.697/43. No entanto, não ficou claro na redação do referido decreto quais atribuições seriam designadas às entidades privadas consideradas parceiras do Estado nem de que forma essa parceria poderia ser desenvolvida. Todavia a legislação veio, aparentemente, normatizar uma prática que já existia, pelo menos em parte.

²⁰⁰ TACHIZAWA, T. *Organizações Não-Governamentais e terceiro setor: criação de ONGs e estratégias de atuação*. São Paulo: Atlas, 2000, p. 36.

²⁰¹ ABONG; AFINCO. *Administração e Finanças para o Desenvolvimento Comunitário. Manual de Administração Jurídica, Contábil e Financeira para Organizações Não-Governamentais*. São Paulo: Peirópolis, 2003, p. 18.

A função principal do Decreto-Lei foi determinar, de maneira explícita, a quem cabia as prerrogativas não apenas escolher as entidades, mas, também, as situações em que se dariam essa escolha. O mesmo governo de Getúlio Vargas já criara, através da Lei 91/35, o instrumento da Declaração de Utilidade Pública para entidades que tinham como objetivo “serviços desinteressados à coletividade”.²⁰² A principal característica, tanto da Lei 91/35 quanto do Decreto-Lei 5.697/43, era que os mesmos se tornassem instrumentos políticos nas mãos do agente público responsável, no caso o próprio Presidente da República. Conseguir o registro de utilidade pública e, posteriormente, se enquadrar nas normas do CNSS, era sinônimo de alcançar as boas graças do governante de plantão, representando concretamente acesso aos recursos do Estado. Não é de admirar que tal instrumento se tornasse objeto de barganhas políticas.

Na verdade, pouca coisa mudou, desde a redação da Lei 91/35 até hoje, em termos de exigências burocráticas para as entidades que pleiteiam recursos estatais. O próprio artigo 1º daquela lei estipulava que os requisitos para se buscar o registro de utilidade pública passava pela constituição jurídica, pela não-remuneração dos dirigentes e pela comprovada atividade desinteressada em prol da comunidade.²⁰³ Também estabelecia que as entidades deveriam entregar um relatório anual de prestação de contas, sob risco de perder a subvenção ou ter o registro de utilidade pública cassado.²⁰⁴ O conteúdo e a redação do relatório, no entanto, ficava a critério da própria entidade, uma vez que a lei não estabelecia quais os parâmetros para efetivação dos mesmos, quais informações deveriam ser privilegiadas, nem, muito menos, quais formas de fiscalização seriam adotadas.²⁰⁵ Como as informações eram disponibilizadas à critério das entidades, o resultado abriam brechas para possíveis desvios ou malversação de recursos públicos.

²⁰² Lei 91/35, artigo 1º. Disponível em www.mj.gov.br. De acordo com artigo do Coordenador de Justiça, Títulos e Qualificação do Ministério da Justiça, também disponível no site do Ministério da Justiça, existem evidências de que a expressão “de utilidade pública” passou a ser empregada em referência a entidades da sociedade civil ainda no início do século XX. E cita como fontes decretos de 1905 (decreto 1.339) e 1910 (decreto 2.305). Ainda de acordo com o autor, até 1917 a declaração de utilidade pública era concedida geralmente a entidades mantenedoras de instituições de ensino; após essa data, foi-se disseminando a prática da concessão de utilidade pública para entidades que labutavam em outras áreas.

²⁰³ Lei 91/35, artigo 1º, alíneas A, B e C.

²⁰⁴ *Idem*, Caput do artigo 4º e parágrafo único.

²⁰⁵ A Lei 91/35 foi regulamentada posteriormente pelo decreto 50.517/61 e pela Lei 6639/79, mas as indefinições quanto aos critérios de fiscalização e mesmo sobre como os serviços deveriam ser prestados, permanecem até hoje.

No ano de 1993 foi sancionada, pelo Presidente Itamar Franco, a Lei Orgânica da Assistência Social que, entre outras ações, estabeleceu a possibilidade de parceria entre entidades da Sociedade Civil e o Estado, ao definir como fundamental a “participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis (...)”.²⁰⁶ A mesma lei estabelecia também que a primazia da condução da política de assistência em todos os níveis era de responsabilidade exclusiva do Estado, prerrogativa que pode ser interpretada como manutenção da centralização administrativa, o que, aparentemente ia de encontro à descentralização estabelecida pela própria lei, em favor de estados e municípios. Uma leitura mais atenta, no entanto, faz com que percebamos que a centralização da condução da política de assistência nas mãos do Estado não incorre em contradição, uma vez que tal centralidade era prevista para acontecer em todos os níveis, ou seja, na esfera de ação e influência de cada ente federativo – leia-se União, estados e municípios.

A análise dessa Lei Orgânica da Assistência Social, implementada no governo de Itamar Franco, possibilita a compreensão de dois significativos aspectos da realidade brasileira: um diz respeito a precariedade das políticas públicas existentes no país, no que se refere à proteção social, como vimos no primeiro capítulo deste trabalho. Não se trata de pensarmos políticas sociais em estado de implementação ou aplicação precárias, mas sim da ausência absoluta dessas políticas enquanto projeto de governo. E isso decorre do fato de as intervenções do Estado ocorrer em situações emergenciais, pontuais, fragmentadas e descontínuas. Um tipo de intervenção descrita por Vieira de atendimento a indigentes.²⁰⁷ Por ter exatamente essas características, não podem ser definidas como Políticas Públicas, uma vez que estas se traduzem em intervenções continuadas e afirmativas no próprio sistema produtivo, de modo a promover a redistribuição da riqueza gerada. E não são ações emergenciais, mas questões de direito social, conceito caro ao próprio exercício da cidadania enquanto sinônimo de dignidade humana.

²⁰⁶ Lei 8.742, de 07 de dezembro de 1993, chamada de Lei Orgânica da Assistência Social, artigo 5º, alínea II.

²⁰⁷ VIEIRA, Evaldo. Estado e política social na década de 90. In: NOGUEIRA, F. M. G. (org.). *Estado e Políticas Sociais no Brasil*. Cascavel – PR: EDUNIOESTE, 2001, p. 24. O autor destaca ainda que os indigentes “são aqueles que não têm condições de gerar a mínima renda (...)”.

O segundo aspecto da realidade brasileira que essa lei ajuda a compreender está associado à própria natureza da intervenção estatal descrita acima. Ou seja, é flagrante que a referida lei não assegurava os seus supostos benefícios ao conjunto da sociedade brasileira, consoante com a maneira como fora pensada e implementada. Como se tratava de intervenções pontuais e emergenciais, ou seja, da atuação em momentos de difícil previsão, como em desastres ambientais decorridos por condições climáticas adversas, por exemplo, outras situações e realidades não eram atendidas ou até mesmo percebidas pelos órgãos oficiais, fazendo com que muitas pessoas não tivessem a quem recorrer, a não ser a entidades caritativas ou filantrópicas, mantidas por grupos religiosos ou por pessoas com ideais beneméritos, sejam quais fossem suas intenções ou motivações.

Desamparadas²⁰⁸ pela própria natureza do capitalismo produtivo, milhões de pessoas eram, e ainda são, alvo da atuação dessas entidades, em várias regiões do Brasil, e, também, dos programas assistenciais estatais de minoramento das condições adversas, os quais, apesar de importância que assumem, não contribuem para uma efetiva mudança das precárias condições a que essas pessoas estão submetidas. Esse tipo de atendimento não pode ser entendido como política social porque esta, para ser compreendida como “uma estratégia governamental de intervenção” não pode ser confundida com “um serviço de distribuição de sopa, de distribuição de leite”,²⁰⁹ mas sim, contribuir para que essas situações não mais existam.

Francisco Gaetani, então diretor da Diretoria da Escola de Governo da Fundação João Pinheiro, em artigo em que discutia as Políticas Públicas sociais no contexto da Reforma do Estado preconizada pelo governo de Fernando Henrique Cardoso, faz um sério diagnóstico não apenas da “política” social dos governos brasileiros, mas também sobre como eram (e ainda são) percebidos os “clientes” dessa política:

A área social, muito mais que as outras, encontra-se extremamente vulnerável a este quadro. A clientela artificialmente é constituída por vítimas, carentes, desqualificados e não por sujeitos sociais. Mas, com frequência, as diferenças entre o funcionário gestor de direitos sociais e o chamado público-

²⁰⁸ Nos anos 1980 passou-se a utilizar o eufemismo “excluído” em lugar de pobre, ou, principalmente, de pessoas em situações de absoluta miserabilidade. O termo reflete a distorção do conceito de cidadania, traduzido como inclusão no mercado, como consumidor potente de bens e serviços.

²⁰⁹ VIEIRA, *op. cit.*, p. 24.

*alvo estão se dissolvendo em um quadro de degradação crescente. O lado do balcão ou guichê indica cada vez menos a natureza da inserção das pessoas no processo e mais a confusão da face social dos governos com sua clientela última, aqueles – deserdados pelos mercados – que têm no Estado sua última trincheira possível.*²¹⁰

A lógica de Gaetani deve ser percebida a partir da própria visão de Estado da administração da qual ele fazia parte naquele momento, e a partir dos prognósticos do MARE, do qual foi um dos redatores, o que não deslegitima seu diagnóstico a respeito da precariedade da área social e da forma como os 'beneficiários' são vistos pela administração pública. De toda forma, o autor defende que as questões sociais saiam da esfera do discurso meramente econômico, seja a partir da ótica do “gasto público ou social” ou mesmo como inversões apenas do Tesouro minimizando diferenças sociais, mas que se repolitize o discurso a partir do conceito real de direitos de cidadania, o que se adequaria com o termo 'Políticas Públicas', representando uma visão estratégica de Estado, continuada e focada no conjunto da sociedade.

Fazendo seu diagnóstico, Gaetani não se furta a mapear suas proposições. De acordo com ele, as mudanças necessárias “neste quadro podem derivar de quatro campos: da Sociedade Civil, da esfera política, da própria burocracia e de agentes externos (geralmente aportadores de recursos ao sistema)”,²¹¹ no caso, uma referência aos organismos internacionais, estatais ou privados.

Detalhando então suas proposições, Gaetani demarca sua posição, ao afirmar que “a qualificação do debate sobre as políticas sociais é inevitavelmente perpassada pelas contingências de operação do Estado, hoje profundamente desorganizado e desarticulado”,²¹² e que a saída então para uma revolução completa no campo das políticas sociais envolve a encampação dos agentes da Sociedade Civil, *a priori* mais bem preparados para lidar com as questões sociais:

O campo da demanda social, da sociedade civil organizada, é o que mais vem crescendo em importância nos últimos anos. Operando com desenvoltura

²¹⁰ GAETANI, Francisco. Gestão e avaliação de políticas sociais: subsídios para discussão. Brasília: MARE/ENAP, 1997. 15 f. (Texto para discussão, 14), p. 02. Negritos acrescentados.

²¹¹ *Idem*, p. 04.

²¹² *Idem. ib.*, p. 04.

recursos de marketing institucional, as organizações não-governamentais estão consolidando seus espaços nos processos de formulação e implementação de políticas públicas, especialmente pela capacidade de vocalizar interesses marginalizados pelos esquemas oficiais. Passando a atuar para além de posicionamentos de resistência, estas entidades e movimentos atuam de forma cada vez mais pró-ativa na busca do equacionamento de seus interesses. ²¹³

O diagnóstico de Francisco Gaetani e a proposta de articulação entre o Estado e a Sociedade Civil, na busca de soluções para a questão social, procuram transformar as ações governamentais de meras incursões pontuais em política de longo prazo, afastando-se do assistencialismo estatal tradicional. Isso, se por um lado representou um salto qualitativo, por outro expressa, também, se não um retrocesso (na medida em que não havia para onde retroceder), uma aposta no mínimo discutível, ao direcionar para as Organizações Não-Governamentais e sua propalada capacidade de atuação local o enfrentamento desses problemas. O Comunidade Solidária surgiu a partir dessa mesma lógica, ou seja, a de que a própria sociedade, instrumentalizada pelo Estado, poderia equacionar seus problemas. E, nessa perspectiva, isso representando isso um avanço em relação à autonomia dos agentes sociais. No final de 1998, o presidente Fernando Henrique Cardoso, ao fazer um balanço de seu primeiro mandato, em seu programa de reeleição, afirmou que seu governo

Revolucionou a atuação do governo federal nas áreas de educação, assistência social, reforma agrária e qualificação profissional. Melhorou de forma significativa a atuação federal nas áreas de saúde, previdência social, crédito rural e apoio às micro e pequenas empresas, no campo e na cidade. ²¹⁴

Observando em retrospecto, é possível perceber que as ações do governo de Fernando Henrique Cardoso foram menos espetaculares que o texto acima faz supor. Mas dá uma medida exata da compreensão (e da coerência) do, então, Presidente da República, sobre o modelo de atuação do Estado preconizado por ele, presente no seu discurso de despedida do Senado, como presidente eleito:

Resumindo: estabilidade macroeconômica assentada na disciplina fiscal e monetária, com a continuidade do Plano Real; integração da economia

²¹³ *Idem. ib.*, p. 04

²¹⁴ CARDOSO, Fernando Henrique. *Avança Brasil: proposta de governo*. Brasília: sem ed., 1998, p. 15.

*brasileira ao mercado mundial; preponderância da iniciativa privada no setor produtivo, acompanhada pelo reforço dos instrumentos de regulação do Estado; constituição de uma infra-estrutura econômica e social moderna através de novas formas de parceria entre Estado, empresa e comunidade.*²¹⁵

Em maio de 1998 foi sancionada a lei das Organizações Sociais (OS),²¹⁶ com a finalidade de estabelecer uma regulamentação normatizadora da relação do Estado com as Organizações Não Governamentais. A primeira observação a respeito dessa lei é que o termo ONG não é citado, dispondo sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado como Organizações Sociais (OS). Baseando-se nas propostas de reforma do Estado propostas pelo MARE, a lei acima referida caracteriza as Organizações Sociais como

*(...) pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujas atividades sejam dirigidas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde, atendidos aos requisitos previstos nesta Lei.*²¹⁷

Como exigências de natureza jurídica, as entidades qualificadas como OS deveriam ter, entre outras, um estatuto registrado, um conselho diretor, participação de representantes do Poder Público em seu conselho de deliberação superior e, claro, receber a aprovação

*(...) quanto à conveniência e oportunidade de sua qualificação como organização social, do Ministro ou titular de órgão supervisor ou regulador da área de atividade correspondente ao seu objeto social e do Ministro de Estado da Administração Federal e Reforma do Estado.*²¹⁸

A novidade principal da Lei das OS refere-se à criação do Contrato de Gestão, definido em seu artigo 5º nos seguintes termos:

²¹⁵ Discurso de despedida do Senado Federal de Fernando Henrique Cardoso, realizado em 14 de dezembro de 1994. Disponível em www.planalto.gov.br/publi_04/COLECAO/DESPED.HTM. Acessado em 11/07/2007.

²¹⁶ Lei nº. 9.637, de 15 de maio de 1998, de iniciativa do executivo, fruto da Medida Provisória 1.648-7, de 1998.

²¹⁷ Lei nº. 9.637/98, artigo 1º.

²¹⁸ *Idem*, artigo 2º, alínea II.

*Para os efeitos desta Lei, entende-se por **contrato de gestão** o instrumento firmado entre o Poder Público e a entidade qualificada como organização social, com vistas à formação de parceria entre as partes para fomento e execução de atividades relativas às áreas relacionadas no art. 1º.* ²¹⁹

O Contrato de Gestão se torna então o principal instrumento normatizador das relações das ONGs e outras entidades qualificadas como Organizações Sociais em suas relações com o Estado. No conteúdo desse contrato inclui-se o tipo de atuação da entidade, as metas estabelecidas e os respectivos prazos, além dos objetivos e dos critérios pré-determinados para a avaliação, baseados em conceitos quantitativos e qualitativos. A fiscalização do Contrato de Gestão foi prevista por meio do cruzamento do relatório emitido pela entidade, no final do período do contrato ou anualmente, não estando clara a duração do mesmo, com as informações do próprio Contrato de Gestão, principalmente quanto aos objetivos e critérios pré-determinados. O detalhe importante, que será retomado mais à frente, diz respeito ao fato de que, apesar de presumir uma fiscalização externa, a partir do poder público, caberia à própria entidade elaborar os parâmetros pelos quais essa fiscalização deveria ocorrer, já que ficava à cargo da própria entidade fazer a avaliação do trabalho e emitir relatório final.

Outro problema detectado está associado a avaliação do relatório, uma vez que ficou definido que o mesmo primeiro deveria passar por uma “comissão de avaliação, indicada pela autoridade supervisora da área correspondente, composta por especialistas de notória capacidade e adequada qualificação”. ²²⁰ Ocorre que a própria conceituação de “especialistas” com adequada “qualificação” se tornava um problema na medida em que acabava produzindo situações no mínimo inusitadas, como a percebida na Prefeitura Municipal de Uberlândia, onde a fiscalização acabou sendo uma atividade conjunta entre o financiador – poder público – e o fiscalizado – as próprias entidades –, já que a comissão responsável foi constituída adotando-se o critério da paridade numérica. ²²¹

A rigor, a Lei das OS incorporava toda a legislação anterior, desde os certificados de Utilidade Pública do início do século XX até a participação das

²¹⁹ *Idem, ib.*, artigo 5º, negrito acrescentado.

²²⁰ *Idem, ib.*, artigo 8º § 2º.

²²¹ De acordo com Ofício nº 583/2004, de 15/10/2004, da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social, disponível no Anexo I.

entidades da sociedade civil da Lei Orgânica da Assistência Social, do governo Itamar Franco. O diferencial é que o controle e o planejamento das ações não são mais de controle exclusivo do Estado, mas compartilhado, ou, totalmente sob responsabilidade das entidades. Por outro lado, a experiência tem demonstrado que a Lei das OS não eliminou as distorções percebidas anteriormente, hajam vistas as repercussões das denúncias de fraudes ou utilização inadequada de várias dessas entidades.

Arantes já havia percebido essas distorções ao informar que uma lei como a das OS poderia servir como instrumento ideal para a cooptação de entidades pelo Estado, ao mesmo tempo sujeitas também aos interesses do mercado, como uma outra forma de se precarizar relações de trabalho e de transformar bens sociais em produtos sujeitos às leis de concorrência do mercado. Para Arantes,

*Organizações sociais resultam da transformação dos serviços públicos em entidades públicas de direito privado, que celebram com o Estado um contrato de gestão, cujas atividades são controladas de forma mista pelo Estado (financiamento parcial pelo orçamento público, poder de veto e cooptação nos conselhos de administração) e pelo Mercado (cobranças de serviços prestados pela mão invisível da concorrência entre entidades).*²²²

A qualificação das ONGs em Organizações Sociais, de sorte a possibilitar sua participação nos projetos do Comunidade Solidária atendia aos critérios de Publicização já descritos no início deste capítulo. A Lei 9.790, de 1999, conhecida como Lei das OSCIPs, estabeleceu que as entidades que quiserem ter acesso aos recursos do Estado, na forma de subvenções, convênios ou parceria, devem se constituir como pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, possuir objetivos sociais e normas estatutárias. Devem conseguir um título de utilidade pública ou uma qualificação como Organização da Sociedade Civil de Direito Público.

A Lei das OSCIPs, assim como a própria Lei das OS, é fruto de discussões que já se arrastavam por anos na sociedade, principalmente alimentadas nos veículos de comunicação, nos meios políticos e entre os próprios sujeitos sociais interessados numa

²²² ARANTES, P. E. Esquerda e direita no espelho das Ongs. In: *Cadernos ABONG. ONGs: identidades e desafios atuais*, nº. 27, maio de 2000. Campinas: Autores Associados, 2000, p. 03-27.

regulamentação definitiva,²²³ numa espécie de Marco Legal, que estabelecesse de forma inequívoca os limites da relação entre entidades da Sociedade Civil e o Estado, as responsabilidades dos envolvidos, assim, como modelos de fiscalização eficientes, principalmente que a fiscalização fosse atribuição do Estado.

A Lei das OS já estabeleceria que o Tribunal de Contas da União seria a instância máxima da fiscalização das entidades em que houvesse indícios ou suspeitas de irregularidades, mas legalmente a iniciativa da fiscalização das entidades deveria partir das comissões de fiscalização já aludidas, devendo estas se reportar aos órgãos ou entidades oficiais a que estivessem relacionadas, dada a procedência do recurso ou da ação implementada.²²⁴ Apenas após isso, sob provocação ou consulta das instâncias autorizadas, o TCU procederia à investigação. Até 1998 o TCU tinha jurisdição legal apenas sobre as instâncias governamentais, o que abrangia também as empresas públicas e mistas, além de pessoas físicas, desde que estabelecida alguma relação com os entes sob sua jurisdição.

A Emenda Constitucional 19,²²⁵ de 1998 avançou no sentido de permitir a fiscalização de pessoas físicas e jurídicas, assim como empresas e entidades públicas e privadas, que se utilizasse de recursos ou subvenções da União. Mas ainda permanecia o entendimento de que a iniciativa da fiscalização não seria do TCU, mas que este deveria

²²³ Jorge Eduardo S. Durão, Diretor da ABONG e diretor executivo nacional da FASE, durante a palestra “O Impacto da Reforma do Estado e a Ação das ONGs”, apresentada em mesa-redonda no 19º Congresso das APAE’s, em Belo Horizonte, aludiu a um documento-base a partir do qual teria se gestado a Lei 9790/99 (Lei das OSCIP’s), formulado nos seguintes termos: “É necessário incluir também as chamadas ONGs (organizações não-governamentais) cuja atuação não configura nenhum tipo de complementaridade ou de alinhamento aos objetivos de políticas governamentais, e nem, muitas vezes, de suplementariedade à presença do Estado. Ao lado das instituições que complementam a presença do Estado no desempenho dos seus deveres sociais e ao lado daquelas entidades que intervêm no espaço público para suprir as deficiências ou a ausência da ação do Estado, devem ser também consideradas, como de fins públicos, aquelas organizações que promovem, desde pontos de vista situados na Sociedade Civil, a defesa de direitos e a construção de novos direitos - o desenvolvimento humano, social e ambientalmente sustentável, a expansão de idéias-valores (como a ética na política), a universalização da cidadania, o ecumenismo (*latu sensu*), a paz, a experimentação de novos padrões de relacionamento econômico e de novos modelos produtivos e a inovação social etc.” (“Documento-Base”, Segunda Versão, de 29.09.97, p.12). Disponível em <http://www.rits.org.br/acervo-d/reforma%20estado.doc>. Acessado em 08/05/2008.

²²⁴ Lei 9.637, de 15/05/1998 (Lei das OS), Seção IV, artigos 8º a 10º.

²²⁵ Emenda Constitucional 19, de 04/06/1998.

ser consultado ou provocado, em caso de suspeitas ou indícios concretos de irregularidades.²²⁶

A Lei Orgânica do TCU, de 1992, reforça a jurisdição do Tribunal de Contas sobre as instâncias do governo federal, bem como dos agentes públicos federais envolvidos em irregularidades e malversação de recursos públicos, assim como o papel singular de fiscalizador do Executivo. Afirma o artigo 1º da Lei Orgânica que a função daquele tribunal é:

*I-julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos das unidades dos poderes da União e das entidades da administração indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo poder público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte dano ao Erário;*²²⁷

De acordo com a ABONG,²²⁸ a fiscalização é apenas um dos problemas que as entidades em atuação no Brasil enfrentam, e mesmo esta é decorrente de problemas e vícios anteriores, principalmente a ausência de uma legislação definitiva e específica que regule a relação entre ONGs-Estado sem ser, necessariamente, a partir da instrumentalidade das entidades como executoras de ações de responsabilidade do Estado. A Lei das OSCIPs se enquadraria nessa categoria regulatória; ao mesmo tempo em que reconhece de maneira definitiva a ação das ONGs, principalmente em áreas até então não percebidas como importantes socialmente, como a cultura, o patrimônio histórico e as artes, assim como a pesquisa e desenvolvimento sustentável.²²⁹ Além disso, a Lei avança ao circunscrever a qualificação de OSCIP àquelas entidades com atuação universalizante, excluindo outras com atuação semelhante, mas com interesses e motivações restritivas, como sindicatos, partidos políticos, igrejas, fundações, entre outras. No entanto, e ainda de acordo com a ABONG, a lei 9.490/99 manteve velhos vícios ao estabelecer que a atuação das entidades que aspirassem a recursos públicos deveria acontecer na órbita do Estado, ou seja, como instrumentos do Estado na

²²⁶ Desde 2006 tramita no Congresso Nacional um Projeto de Lei Suplementar (PLS 243/06), de autoria do Senador José Sarney, que prevê a prestação de contas automática ao TCU, em caso de recebimento de recursos federais, mediante convênios, subvenções ou outros instrumentos.

²²⁷ Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União (Lei nº. 8.443), de 16 de julho de 1992, artigo 1º.

²²⁸ Associação Brasileira das Organizações Não Governamentais.

²²⁹ Lei 9.790 de 1999, artigo 3º.

execução de ações e serviços de competência estatal, transformando, na prática, as Organizações Não-Governamentais em agências paraestatais.²³⁰

Analisando a Lei das OSCIPs, Di Pietro concorda com o diagnóstico da ABONG de que as parcerias e convênios aprovados deveriam sempre atender aos interesses do Estado, de maneira direta ou indireta. A autora percebeu que as inversões do Estado em Organizações Não-Governamentais obedeciam a quatro situações específicas quais sejam:

- 4) *Delegação da execução de serviços públicos e particulares.*
- 5) *Fomento à iniciativa privada de serviço público.*
- 6) *Cooperação do particular na execução de atividades próprias do Estado.*
- 7) *Instrumento de desburocratização e instauração da Administração pública gerencial.*

231

É evidente que ao definir a legislação, o Estado se reserva o direito de estabelecer os parâmetros a partir dos quais as parcerias se materializam, mesmo que essa legislação seja fruto da interação do Estado com os agentes da Sociedade Civil interessados na mesma. A questão essencial é que a prerrogativa estatal acaba por fazer vir a luz o problema da autonomia. Até que ponto uma legislação construída com a finalidade de permitir que entidades da Sociedade Civil recebem subvenções do Estado, possibilita que isso possa ser feito de maneira que as mesmas desenvolvam suas atividades de forma independente, sem tolher ou inibir projetos que de alguma forma representem críticas ou divergências em relação aos interesses dos poderes instituídos?

Bailey é cético em relação à preservação da independência de entidades financiadas com os recursos do Estado. Segundo ele,

(...) o financiamento governamental de OSCs (Organizações da Sociedade Civil) traz o perigo bem conhecido da perda da independência política e

²³⁰ *Uma regulação de acesso e utilização de recursos públicos para organizações sem fins lucrativos no Brasil.* Disponível em www.abong.org.br. Acessado em 11/06/2009.

²³¹ DI PIETRO. Maria Sylvia Zanella. *Parcerias na Administração Pública: concessão, permissão, franquia, terceirização e outras formas*. 4ª ed. São Paulo: Atlas, 2002, p. 34.

*espírito crítico, especialmente no Brasil, onde a cultura política ainda não considera aceitável morder a mão que o alimenta.*²³²

Outro problema que a Lei das OSCIPs não conseguiu resolver, apesar de na época representar um avanço, refere-se à forma com que os convênios e subvenções são estabelecidos. Na Lei das OS já fora estabelecido o Contrato de Gestão; com a Lei das OSCIPs é criado o Termo de Parceria. Na lei anterior, qualquer organização enquadrada como Organização Social poderia ter acesso a recursos públicos mediante a adequação às normas do Contrato de Gestão; da mesma forma, qualquer organização qualificada como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público, mediante o Termo de Parceria teria acesso aos recursos públicos. A rigor não há alterações fundamentais entre um instrumento e outro, a não ser em relação à tentativa de transparência, já que o Termo de Parceria previa a publicação do mesmo em órgão de imprensa oficial e o acompanhamento mais rigoroso, a partir do Ministério Público e dos Conselhos de Políticas Públicas de cada nível governamental. As duas leis, das OS e das OSCIPs, exigem que as entidades devem ter um estatuto registrado, assim como a velha declaração de Utilidade Pública.

Uma das freqüentes defesas do Termo de Parceria é que este teria um alcance muito mais amplo do que o Contrato de Gestão previsto na Lei das OS; na verdade, quando bem empregado, o Termo de Parceria extrapolaria em muito à mera relação baseada em transferência de recursos, permitindo de fato uma parceria em torno de objetivos comuns, tornando as Organizações da Sociedade Civil protagonistas atuantes de fato na implementação de Políticas Públicas, funcionando realmente como caixa de ressonância dos interesses da sociedade, beneficiárias finais dessas políticas. Andres Falconer entende como exemplos ideais de parceria possibilitados pelo Termo de Parceria:

(...) a participação de membros de organizações da sociedade civil em conselhos e órgãos deliberativos e decisórios de governo, a troca informal de informações, a doação de recursos de fundo perdido pelo Estado a organizações da sociedade civil, a operação conjunta de programas, a cessão de instalações ou pessoal para a instalação de programas, ou até a

²³² BAILEY, M. Levantamento de fundos no Brasil: principais implicações para as Organizações da Sociedade Civil e ONGs internacionais. In: *Cadernos ABONG. ONGs, identidades e desafios atuais*. n° 27, maio de 2000. Campinas: Autores Associados, 2000, p. 100.

*subcontratação de agências não-governamentais para prestar serviços para agências públicas.*²³³

O Termo de Parceria previsto na Lei das OSCIPs, segundo Falconer, representaria o exemplo perfeito de Parceria Público-Privada,²³⁴ definida por ele “(...) como uma relação entre o Estado e organizações sem fins lucrativos, onde estas organizações sem fins lucrativos partilham com o Estado o papel de formulação e implementação de programas ou políticas públicas”.²³⁵

Em 1999 a Consultoria Legislativa do Senado Federal manifestou-se a respeito das duas leis – das OS e das OSCIPs – e a forma como elas poderiam abarcar o universo das ONGs como regulamentação definitiva. A manifestação fora provocada por consulta do Senador Mozarildo Cavalcante em face da possível instalação de uma CPI sobre as ONGs, que acabou efetivamente ocorrendo em 19 de fevereiro de 2001, tendo o próprio Senador Mozarildo como presidente. De acordo com o consultor legislativo em questão,²³⁶ as Leis 9.637/98 (OS) e 9.790/99 (OSCIP) não alteraram o quadro de indefinição conceitual do universo das entidades atuantes no Brasil, nem, muito menos, contribuíram para realmente se constituírem em um marco regulatório definitivo. A argumentação levava em conta que o objetivo real da qualificação de uma entidade, seja em Organização Social (OS) ou como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), era facilitar a transferência de recursos do Estado, para gerir projetos do próprio Estado ou de interesse do Estado, representando, na prática, a instrumentalidade das entidades como braços do Estado, ecoando as críticas que a própria ABONG faz até hoje.

A CPI das ONGs de 2001 acabou sendo a primeira a tratar da temática das ONGs, já que no momento em que este trabalho é redigido (2009) outra CPI encontra-se instalada no Congresso Nacional, ocupada em tentar desvendar exatamente as relações

²³³ FALCONER, Andres Pablo. *A Promessa do Terceiro Setor. Dissertação de Mestrado*. FEA/USP. São Paulo, 1999, p. 74.

²³⁴ A Parceria Público-Privada a que se refere Falconer não pode ser confundida com a outra modalidade de que trata a lei no 11.079, de 30 de dezembro de 2004, conhecida como a Lei das PPPs. Esta modalidade de parceria refere-se à concessão de serviços ou obras públicas a grupos privados, que farão investimentos em troca do recebimento de tarifas dos próprios usuários desses serviços.

²³⁵ FALCONER, *op. cit.*, p. 75.

²³⁶ ESTUDO N°. DE 1999 – Consultoria Legislativa – Senado Federal, em resposta a STC nº19993616 do Senador Mozarildo Cavalcante. Disponível em www.senado.gov.br. Acessado em 23/09/2008.

entre o Estado e as entidades privadas, incluídas nesse universo as fundações. As motivações da CPI de 2001 foram as denúncias da atuação irregular de entidades no território nacional, indo da apropriação dos recursos naturais da Amazônia por ONGs estrangeiras, até a grilagem de terras. O relatório final da CPI, além de sugerir o indiciamento ou investigação de diversas entidades pelo Ministério Público, materializou também as conclusões da comissão em diversos projetos de lei, visando garantir maior controle sobre a atividade das ONGs, bem como assegurar a soberania do Estado brasileiro sobre as áreas em que essas entidades atuam.²³⁷

A origem das principais manifestações ainda hoje em relação às ONGs que recebem dinheiro público, seja em forma de subvenção, convênio ou parceria, refere-se à forma como esses recursos são repassados, como já vimos no início deste capítulo. Às denúncias da mídia em geral se somam as vozes de políticos dos vários espectros ideológicos, bem como da sociedade em geral. Como argumento de fundo aparece a tese de que o repasse de recursos não segue o padrão da Lei das Licitações.

A Lei geral das Licitações, de 1993,²³⁸ que passou a vigorar durante o governo de Itamar Franco, determina que a prestação de serviços continuados ao governo, seja de qual esfera for, deve ser efetuado mediante as regras que regem as licitações, baseadas no princípio da livre concorrência, de tal forma que

*As obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, concessões, permissões e locações da Administração Pública, quando contratadas com terceiros, serão necessariamente precedidas de licitação, **ressalvadas as hipóteses previstas nesta Lei.***²³⁹

²³⁷ Os projetos de lei fundamentalmente alteram leis já existentes, como a Lei nº. 6.015/73, – Lei dos Registros Públicos – exigindo que as entidades atuem nas comarcas em que estejam registradas; a alteração do artigo 1º do Decreto-Lei nº 2.848/40, – Código Penal – permitindo que as associações possam ser penalizadas com multa ou prisão em caso de apropriação indébita de recursos públicos; a alteração no artigo 14º da Lei nº. 5.700/71, acrescentando um parágrafo em que torna obrigatório o hasteamento da Bandeira Nacional em todos os núcleos habitacionais da Amazônia Legal, responsabilizando administrativamente, além dos agentes públicos, os membros de ONGs que não o cumprirem; a alteração da Lei nº. 7.170/83 – a Lei de Segurança Nacional – tornando crime a divulgação de mapa ou documento retirado do contexto geográfico e alteração no artigo 108º da Lei nº. 6.815/80 e no artigo 115º da Lei nº. 6.015/73, tornando obrigatória a prévia autorização pelo Ministério da Justiça o registro e a atuação de entidades na Amazônia Legal que tenham estrangeiros na sua composição estatutária.

²³⁸ Lei nº. 8.666, de 21 de junho de 1993.

²³⁹ *Idem*, artigo 2º. Negrito acrescentado.

De acordo com essa mesma lei, a exigência de licitações

*(...) destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.*²⁴⁰

Em 1998 uma Emenda Constitucional, a EC 19, deixou claro, como mostra o artigo 22 abaixo, que a prerrogativa de definir as regras norteadoras dos processos de licitação e contratação era do governo federal:

Compete privativamente à União legislar sobre:

*XXVII - normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III;*²⁴¹

No mesmo ano de 1998, a Lei 9.648/98 definiu os limites e valores para cada modalidade de licitação, bem como os momentos em que cada modalidade deveria ser aplicada. Em 2007, o Projeto de Lei 7709/07²⁴² regulamentou a Lei 9.648/98, ratificando que as três modalidades previstas para normatizar as licitações são a carta-convite, a tomada de preços e a concorrência, além do pregão eletrônico, instrumento destinado a conferir agilidade, transparência e economia ao processo licitatório. Na primeira modalidade, a carta-convite, podem ser contratados serviços ou produtos de até R\$ 180 mil; na segunda, a tomada de preços, em contratos que variem do valor de uma carta-convite à até R\$ 1,5 milhão; a partir disso, deve ser aberto um processo de concorrência pública, com sua regras próprias e bem mais rigorosas.²⁴³ Ressalte-se que

²⁴⁰ *Idem, ib.*, artigo 3º. Negrito acrescentado.

²⁴¹ EC 19/98.

²⁴² O Projeto de Lei 7709/07 faz parte do pacote do PAC – Plano de Aceleração do Crescimento, proposto pelo governo Federal logo após a posse de 2º mandato do Presidente Lula, com o objetivo de facilitar a contratação de serviços e empresas para os projetos do PAC.

²⁴³ O artigo 23º da lei 8.666/93, cuja redação e valores foram atualizados pela Lei 9.648/98, determinava: convite – até R\$ 150.000,00 (cento e cinquenta mil reais); b) tomada de preços – até R\$ 1.500.000,00 (um

as três modalidades são regidas pelo princípio da transparência e do menor valor, desde que em serviços e produtos equivalentes.

A dispensa da licitação é prevista em alguns poucos casos,²⁴⁴ dentre eles, a emergencialidade, o baixo custo do serviço prestado, a segurança nacional ou segredo de Estado e a notória competência ou especialização do prestador de serviço.

Nem sempre é o que acontece com os Contratos de Gestão da publicização dos serviços públicos. Ou com os Termos de Parceria. Apesar de administrarem recursos públicos, as entidades estão liberadas das regras que norteiam o serviço público; não precisam demonstrar competência; ademais, pela própria natureza dos convênios e repasses do Termo de Parceria, apesar da obrigação de publicá-lo em jornal oficial, não há a devida transparência.

Durante a primeira CPI das ONGs²⁴⁵ vários casos demonstraram cabalmente a relação promíscua de algumas entidades com seus patrocinadores, em particular aquelas que recebiam dinheiro público. Um caso é exemplar. A ONG Agência de Desenvolvimento Sustentável Brasil em Renovação – ADESBRAR, da cidade de Campinas/SP, recebeu em 2002 R\$ 450.000,00 do Fundo Nacional de Cultura, a partir de Emenda ao Orçamento, de autoria do Deputado Salvador Zimbaldi (PSDB/SP).²⁴⁶ A ONG em questão era presidida por Domis Vieira Lopes, que fora assessor parlamentar do próprio deputado entre os anos 1996 e 2001. O Deputado Zimbaldi subscreveu a subvenção com o seguinte argumento:

*(...) a presente emenda visa obter recursos para implementação de projetos culturais, a ser promovido pela ADESBRAR, para ajudar pessoas carentes, principalmente tirar as crianças da rua, dando-lhes a oportunidade que tanto necessitam.*²⁴⁷

milhão e quinhentos mil reais); c) concorrência – acima de R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais).

²⁴⁴ A Lei 8.666/93 especifica quais os fatores em que a licitação pode ser dispensada (art. 24º) ou inexigível (art. 25º).

²⁴⁵ Entre 2001 e 2002.

²⁴⁶ Emenda à Despesa nº. 33490001, ao Orçamento da União, de 20/10/2001, dispondo sobre fundos do Ministério da Cultura no valor de R\$ 450.000,00.

²⁴⁷ *Relatório Final da Comissão Parlamentar de Inquérito*, destinada a apurar, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, as denúncias veiculadas a respeito da atuação irregular de Organizações Não-

O promotor brasileiro Luiz Francisco de Souza, que apurou o caso da ADESBRAR relatou que a ONG, fundada em 2000, portanto durante o tempo em que seu presidente era assessor do Deputado Zimbaldi, o que por si só, na interpretação do promotor, configura conflito de interesses, já havia recebido subvenções em 2001 no valor total de R\$ 361.303,36.²⁴⁸ De acordo com as informações do Relatório da CPI das ONGs, a ADESBRAR não possuía alvará de funcionamento expedido pela prefeitura de Campinas, não estava registrada em nenhum dos órgãos de apoio à cultura ou nos Conselhos Municipais de Assistência Social e dos Direitos da Criança e do Adolescente, como seria de esperar de uma entidade que recebe subvenções para cuidar de crianças de rua. Além disso, a ONG não tinha sede própria, nem registro em órgãos de fiscalização de sua atuação.

O caso da ADESBRAR é representativo, embora não conclusivo, da dificuldade em se conseguir transparência nas relações entre essas entidades e o Estado. Embora os indícios, a despeito das conclusões da CPI, não se configurem automaticamente em ilícitos, demonstram como a legislação precisa ser aprimorada, de sorte que as entidades que efetivamente realizam um trabalho sério não sejam prejudicadas, ao serem relacionadas, em princípio, ao universo de entidades suspeitas por receberem dinheiro público. Ao mesmo tempo, uma legislação eficaz impediria conflitos de interesses que aparentemente não envolvem dinheiro público, mas que por sua aparente promiscuidade entre entidades e mantenedoras, podem se converter indiretamente em prejuízo ao Estado e à sociedade. Nesse caso, a título também de exemplo, nos reportamos mais uma vez à CPI das ONGs.

Desde o final da década de 1990, e particularmente entre os anos 2000 e 2001, a ONG NAPACAN – Núcleo de Apoio a Pacientes de Câncer, travava uma batalha judicial contra o Ministério da Saúde, pressionando o governo a liberar pelo SUS alguns medicamentos de uso de pacientes com câncer. Entre esses medicamentos, o GLIVEC, recém-lançado então no mercado, fabricado pelo laboratório NOVARTIS. O GLIVEC é indicado para o tratamento da Leucemia Mielóide Crônica (LMC), tipo raro, porém fatal de câncer. O objetivo era nobre, e a motivação da fundadora da ONG na luta em

Governamentais – ONG's, nos termos do Requerimento nº. 22, de 2001-SF. Disponível em www.abong.org.br. Acessado em 23/09/2008.

²⁴⁸ Os valores referem-se a quatro convênios com o Ministério da Cultura, sem atualização.

defesa dos pacientes com câncer decorria de sua própria experiência, como ex-paciente da doença.

Ocorre que, segundo a CPI, a NOVARTIS, fabricante do GLIVEC, era a principal patrocinadora da NAPACAN,²⁴⁹ o que, mesmo não configurando um crime, constitui pelo menos um problema ético. São situações como essa, nas quais uma entidade considerada de fato ou supostamente sem fins lucrativos acaba se tornando o braço instrumentalizado de seu patrocinador, seja este público ou privado, que uma legislação eficiente deveria regulamentar.

A Associação Brasileira das ONGs – ABONG – contestou as denúncias do relatório final da CPI das ONGs de 2001, tratando-as como meras ilações, destinadas a construir um véu de suspeição sobre a atuação de entidades importantes para o país, ao mesmo tempo em que passava uma informação contraditória, já que reconhecia também os bons préstimos das entidades, como demonstram as observações feitas pelo assessor jurídico da ABONG, Alexandre Ciconello, a partir da leitura do relatório final da CPI:

*Em linhas gerais, o relatório apresenta uma visão parcial, reduzida e distorcida a respeito das ONGs. Mesmo assim, conclui que esse universo “enorme e variado, em sua maioria esmagadora, atua legalmente, de boa fé e presta bons serviços”.*²⁵⁰

Em relação aos casos citados acima, sobre as suspeitas da CPI sobre a ADESBRAR e a NAPACAN, a nota da ABONG aponta a necessidade da investigação sobre os indícios, embora ressaltando que, no caso da NAPACAN, a irregularidade apontada é de natureza ética, já que a entidade recebeu doações do principal beneficiado comercial, o fabricante do medicamento pleiteado; do ponto de vista criminal, a ABONG não percebe nenhum ilícito, já que, como entidade que luta pelos direitos de pacientes portadores de uma doença grave, o câncer, e sendo o medicamento considerado eficaz contra determinado tipo da doença, a NAPACAN tem a legitimidade para buscar na justiça que os direitos ao medicamento de seus representados sejam

²⁴⁹ Entre janeiro de 2001 e maio de 2002, a NOVARTIS destinou à NAPACAN R\$ 134.000,00, principalmente para cobrir as despesas com o processo judicial e a contratação de uma consultoria destinada a fazer lobby junto ao Ministério da Saúde. Fonte: *Relatório Final da CPI das ONGs*, 2002, pp. 85-92. Disponível em www.abong.org.br. Acessado em 23/09/2008.

²⁵⁰ *Comentários sobre o Relatório Final da CPI das ONGs*, de 07/02/2003, disponível em www.abong.org.br. Acessado em 23/09/2008.

garantidos, e o Ministério da Saúde tem o dever de analisar a demanda para o medicamento.

Buscando avançar na construção de um modelo de transparência para o repasse de recursos para entidades privadas, ao mesmo tempo tentando evitar a relação simbiótica entre entidades e legisladores que são ao mesmo tempo autores de emendas de subvenção, o governo Lula editou o Decreto 5.504/05, estabelecendo como forma obrigatória de repasses de recursos da União o pregão eletrônico, sejam esses repasses frutos de licitação ou de outra modalidade. Diante da pressão de agentes da sociedade diretamente interessados, o decreto foi suspenso até 2008. Em 2007 o governo federal editou outro Decreto, o de nº. 6.170, de 25 de julho de 2007, destinado a ser uma regulamentação definitiva a respeito do repasse de recursos para entidades privadas, estabelecendo normas a respeito de cada modalidade de repasse, seja convênio, parceria ou contrato de repasse, incorrendo em minúcias como valores máximos e mínimos de cada contrato celebrado.

No entanto, reputando a ação do governo como unilateral e avessa ao diálogo com as partes interessadas, várias entidades, lideradas pela ABONG, repudiaram essas medidas, como ineficazes e abaixo das expectativas do que se espera seja uma regulamentação definitiva, um Marco Regulatório que defina de uma vez por todas as atribuições das Organizações Não Governamentais e sua relação com o poder público, de forma a se constituírem realmente como entidades da Sociedade Civil, e não como agentes privados a serviço dos interesses do poder público, desfazendo de uma vez por todas a confusão conceitual em torno dessas entidades, estabelecendo diferenças entre elas de acordo com sua atuação e origem.²⁵¹

Há um longo caminho pela frente, como demonstra o recrudescimento das denúncias de corrupção e malversação de recursos que motivaram a instalação da outra CPI das ONGs no final de 2007, por iniciativa da oposição ao governo. Desde então, já

²⁵¹ Em 3 de agosto de 2008 a ABONG coordenou o II Fórum Social Nordestino, com participação de entidades do porte da Cáritas, a Coordenadoria Ecumênica de Serviço (Cese) e o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST)/Anca. Uma das oficinas, denominada “Estado e Sociedade Civil: democracia, marco legal e financiamento público das ações para a cidadania”, mediada por uma diretora da ABONG, Tatiana Dahmer, refletiu exatamente sobre os modelos regulatórios no Brasil e sobre a insuficiência dos mesmos em se constituir em um Marco Legal eficiente e definitivo. A representante do Cese, Lia Silveira argumentou que “A regulamentação atual não permite a execução de muitas iniciativas importantes, reafirmando a necessidade de que as organizações sem fins lucrativos se articulem entre si para pensar uma nova legislação”. Disponível em www.abong.org.br. Acessado em 19/03/2009.

que a CPI ainda está em funcionamento (junho de 2009), houve um crescimento de denúncias por parte da mídia contra entidades as mais variadas, desde desvio de recursos, favorecimento ilegal de autoridades e funcionários públicos, bem como de uso político dessas entidades.²⁵²

Como toda Comissão Parlamentar de Inquérito, esta foi motivada principalmente pelo enfrentamento político, buscando encontrar indícios de irregularidades que ligassem o governo (atual) do Presidente Lula e as entidades investigadas. Durante o ano de 2008, a CPI parecia ter tomado o rumo de investigação das fundações ligadas a entidades e empresas públicas, principalmente por causa das denúncias a respeito dos desvios da FINATEC, fundação ligada à UNB. Numa demonstração de que corrupção ou irregularidades não tem coloração partidária, a CPI apurou que até mesmo a ONG Alfabetização Solidária – herdeira do Comunidade Solidária, fundada pela professora Ruth Cardoso no final do governo de Fernando Henrique Cardoso (2002) – estava envolvida em irregularidades, pelo menos de maneira indireta. Em depoimento à CPI no dia 06 de novembro de 2007,

*(...) o presidente do FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação revelou à CPI que, das 47 ONGs conveniadas do programa de Alfabetização Solidária, 24 apresentaram irregularidades na utilização dos fundos oriundos de subvenção, conforme auditoria que aconteceu até 20/07/2007. Os fundos para todas elas foram congelados durante a apuração e foram abertas ações judiciais visando à devolução dos recursos malversados.*²⁵³

²⁵² Algumas manchetes a título de exemplo: “Sabesp deu R\$ 500 mil para projeto de instituto de FHC”, jornal Folha de São Paulo, em 18 de janeiro 2007; “ONGs sob suspeita”, jornal Folha de São Paulo, página de Opinião, em 17 de março de 2007; “Um fabuloso mundo para a CPI das ONGs: Entre 1999 e 2006, governo federal repassou R\$ 13,13 bilhões para 9.258 entidades não-governamentais. Vinte delas ficaram com 30% dos recursos”, em 31/10/2007, no site Congresso em Foco (www.congressoemfoco.ig.com.br), acessado em 21/12/2007; “Turismo à margem da lei: Walfrido contrariou LDO e Tesouro ao liberar mais de R\$ 24 milhões para entidades privadas sem fins lucrativos, igrejas e sindicatos rurais”, Congresso em Foco (www.congressoemfoco.ig.com.br), acessado em 21/12/2007; “Denúncias prejudicaram Unitrabalho, diz reitor”, jornal Correio de Uberlândia, em 14/03/2008; “Cerca às filantrópicas: Dados da PF sobre entidades acusadas de irregularidades serão repassados aos deputados, que analisam projeto do governo”. Congresso em Foco (www.congressoemfoco.ig.com.br). Acessado em 27/05/2008.

²⁵³ Ministério reduz uso de ONGs em projetos de educação. Fonte: Agência Brasil (<http://www.agenciabrasil.gov.br/noticias/2007/11/06/materia.2007-11-06.7642012511/view>). Acessado em 21/12/2007.

A ONG Alfabetização Solidária, aliás, é a terceira no ranking de recebimento de repasses da União, com R\$ 336 milhões entre 1999 e 2006.²⁵⁴ Também o Instituto Fernando Henrique Cardoso (iFHC), uma ONG destinada a preservar a documentação do ex-presidente e a estimular debates e produzir seminários,²⁵⁵ recebeu, entre 2003 e 2006, R\$ 500.000,00 reais da Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo – SABESP – estatal paulista, durante o governo de Geraldo Alckmin (PSDB) e Cláudio Lembo (DEM), destinados a programa de digitalização de seu acervo. Talvez por atingir indistintamente as várias correntes político-partidárias, a CPI das ONGs, com quase dois anos de funcionamento, ainda não tenha chegado a lugar algum em termos de medidas efetivas ou de indiciamentos.

Por ocasião da abertura da nova CPI das ONGs, a ABONG lançou nota pública se posicionando a respeito da mesma, discordando de três pontos do processo de abertura da CPI. O primeiro ponto trata do recorte temporal da CPI, que se incubiu da investigação de entidades e sua relação com o Estado apenas a partir de 2003, sinalizando claramente o viés político da CPI como instrumento da oposição. O segundo ponto, de acordo com a ABONG, é que, mesmo com as demonstrações em contrário, a CPI parte do pressuposto de que toda ONG seja, por definição, fonte de irregularidades, passíveis, portanto, de penalização, como já acontecera com a CPI anterior. É o que a nota chama de criminalização das entidades. Por fim, o terceiro ponto, talvez o mais combatido na nota da ABONG, está relacionado à idéia da inexistência de regulamentação e de normatização da relação ONGs-Estado, bem como de instrumentos de fiscalização eficientes, a despeito de toda a legislação construída. Apesar de considerar que ainda existem equívocos na legislação, principalmente de origem conceitual, a ABONG entende que as ONGs e outras entidades da Sociedade Civil desempenham um papel social importante; por isso a afirmação de que,

Como vimos fazendo em outros momentos, estamos abertos(as) a contribuir com o diálogo democrático para a construção clara de critérios, de mecanismos de regulação e de fiscalização sobre recursos públicos, partindo do princípio que é importante um Estado democrático forte e bem equipado com recursos humanos qualificados, para que possa também viabilizar o

²⁵⁴ *Um fabuloso mundo para a CPI das ONGs*, em 31/10/2007, no site Congresso em Foco (www.congressoemfoco.ig.com.br), acessado em 21/12/2007.

²⁵⁵ De acordo com o seu site, www.ifhc.org.br.

*acompanhamento de convênios e do acesso a fundos públicos, seja em projetos demonstrativos com ONGs, empresas e mesmo órgãos públicos.*²⁵⁶

É evidente que este debate continuará, já que as entidades compreendidas no vasto campo das ONGs continuarão buscando seus objetivos, mesmo que estes não sejam similares aos defendidos em outros campos da sociedade ou do poder público constituído. Da mesma forma, parece evidente que o próprio Estado não poderá, pelo menos num futuro imediato, prescindir da atuação das ONGs, haja vista o atraso do Brasil em relação à construção de uma sociedade menos desigual, em que as oportunidades realmente estejam ao alcance de todos.

Contudo, a eficiência da participação popular na busca por melhorias sociais e a construção de políticas públicas e igualitárias passam pela mudança dos paradigmas da administração pública, no sentido de ouvir e tornar parceira a sociedade de forma efetiva, fortalecendo os instrumentos de consulta popular e inibindo os mecanismos de cooptação das entidades que as têm tornado canais de defesa de interesses particulares, partidários ou até governamentais. Para isso, cabe ao Estado disponibilizar ferramentas adequadas e eficazes de fiscalização e punição das práticas de corrupção, responsabilizando não apenas as entidades e seus representantes, mas, também, punindo os agentes públicos envolvidos em desvios, falcaturas ou favorecimentos pessoais.

²⁵⁶*Sobre a CPI das ONGs*. Nota Pública da Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais (ABONG) a respeito da CPI das ONGs, publicada em www.abong.org.br, em 06/12/2006. Acessado em 19/03/2009.

CAPÍTULO III

A Ação das ONGs em Uberlândia: Políticas Públicas Sob Controle

Privado

De repente, basta você dizer: eu trabalho em uma ONG. Na verdade, as pessoas continuam não sabendo exatamente o que você faz, mas já passa a haver, pelo menos, um reconhecimento.

Jorge Eduardo Durão, diretor-executivo da FASE.

Muitas entidades que atuam no município de Uberlândia e que atualmente são denominadas como ONGs são oriundas de outras formas de organização social (movimentos populares, entidades filantrópicas ou caritativas), as quais, sobretudo, a partir da década de 1990, passaram a apropriar-se desse termo como forma de buscar maior representatividade ou legitimidade institucional, ou, simplesmente, como estratégia de sobrevivência, especialmente do ponto de vista material e financeiro.

Eis, aí, algumas dificuldades para quem transita por esse campo de investigação: a conceituação e inclusão na pesquisa de entidades historicamente atuantes, mas com outras denominações pretéritas. A problemática da conceituação das ONGs foi objeto de preocupação em outro estudo desenvolvido por este autor,²⁵⁷ corroborando uma constatação presente, também, nos trabalhos de outros pesquisadores da temática. Leilah Landim, ao relatar em sua tese de doutorado a fala de um diretor do Instituto de Estudos em Religião – ISER, “fomos virando ONG sem saber”,²⁵⁸ demonstra que, por mais paradoxal que possa parecer, muitas vezes os responsáveis por algumas entidades nem sabem ao certo se estão atuando como uma ONG ou não, numa perfeita crise de identidade. Como realça Fischer & Falconer, em trabalho sobre o Terceiro Setor,

O segmento político-econômico-institucional que agrega as organizações sem fins lucrativos, denominado genericamente de Terceiro Setor, sempre se localizou em uma zona nebulosa, de baixa precisão conceitual e pouca

²⁵⁷ MEIRA, Júlio Cesar. *ONGs e assistencialismo religioso em Uberlândia – 1980/2004*. Monografia de conclusão do curso de História. Uberlândia: UFU, 2004.

²⁵⁸ LANDIM, Leilah. *A Invenção das ONGs: Do serviço invisível à profissão impossível*. Tese de doutoramento em Antropologia Social do Museu Nacional e da Universidade Federal do Rio de Janeiro, 1993.

*importância prática, tanto na ótica das teorias econômicas, quanto das teorias organizacionais.*²⁵⁹

Em Uberlândia, a então diretora da Divisão de Projetos Especiais da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social governo peemedebista de Zaire Rezende (2004), questionada sobre o caráter das entidades subvencionadas, referiu-se às mesmas denominando-as genericamente como ONGs.²⁶⁰ Aliás, a prática da subvenção para entidades do gênero não é nova,²⁶¹ o que se caracteriza como novidade é exatamente nomear dessa maneira essas entidades outrora qualificadas apenas como assistenciais ou filantrópicas.

O recorte temporal proposto para esta pesquisa permite-nos não apenas observar o surgimento, crescimento ou propagação do fenômeno ONG neste município, mas, também, compreender a maneira como foi sendo construído o emaranhado de relações entre as entidades e outros agentes já instalados, seja nos aspectos políticos, sociais ou econômicos, constituindo-se como um campo difuso e nebuloso, principalmente quanto às práticas desenvolvidas. Além disso, podemos também perceber a herança e filiação de muitas entidades com movimentos sociais desenvolvidos no Brasil desde o final dos anos 1970 e início da década de 1980. Com efeito, a origem de tais movimentos tem uma semelhança muito grande com o surgimento de grande parte das ONGs, como o fato de serem criados objetivando buscar soluções para problemas ou situações reais e imediatas do cotidiano. Wilma Ferreira de Jesus, por exemplo, enfatiza

(...) a inexorável relação existente entre a situação de carência e o surgimento dos movimentos sociais, embora nem sempre estes tenham como pressuposto inicial a contestação da ordem conjuntural. Por visarem objetivos imediatos, em geral, esses movimentos são reivindicativos e cobram do Estado,

²⁵⁹ FISCHER, R. M. FALCONER. A. P. *Desafios da Parceria Governo Terceiro Setor*. Artigo selecionado para apresentação no Primeiro Encontro da Rede de Pesquisas sobre o Terceiro Setor na América Latina e Caribe – ISTR. ESCOLA DE SERVIÇO SOCIAL DA UFRJ. Abril, 1998, p. 02.

²⁶⁰ Ofício nº 583/2004, de 15/10/2004, disponível no Anexo I.

²⁶¹ Como vimos no capítulo II, documentos da Câmara e da Prefeitura de Uberlândia, localizados no Arquivo Público Municipal, dão conta de autorizações de subvenções a partir de 1936.

*representado principalmente pelo poder executivo (nacional, estadual ou municipal), ações efetivas para resolver determinados problemas coletivos.*²⁶²

Esse entendimento de que a realidade dada é importante para o surgimento de ações e reconhecimento dos sujeitos sociais enquanto classe²⁶³ foi muito bem explorado por Eder Sader, quando nos convida a “pensarmos a realidade objetiva como o resultado das ações sociais que se objetivaram (...)”.²⁶⁴ Para aquele autor,

*(...) os sujeitos estão implicados nas estruturas objetivas da realidade. Se considerarmos que a chamada ‘realidade objetiva’ não é exterior aos homens, mas está impregnada dos significados das ações sociais que a constituíram enquanto realidade social, temos também de considerar os homens não como soberanos indeterminados, mas como produtos sociais.*²⁶⁵

É importante salientar que Sader desenvolve essas reflexões no início dos anos 1980, época em que a atuação de Organizações Não-Governamentais é pouco visível no Brasil. Mesmo assim, suas análises são de fundamental importância para entendermos a motivação por trás do surgimento de diversos tipos de agremiações sociais, muitas delas pautadas pela realidade objetiva, pelas necessidades imediatas. Nesse ponto, há nítida convergência entre as pesquisas desenvolvidas por Sader (voltadas para uma grande metrópole, a cidade de São Paulo) e por Wilma de Jesus (focadas numa cidade interiorana, Uberlândia) sendo que ambos investigam o surgimento dessas novas formas de organização social diferenciando-as dos modelos tradicionais, ou seja, aqueles vinculados aos partidos políticos, sindicatos e Igreja, ainda que oriundos deles. No caso dos novos movimentos, apesar de serem importantes na construção de laços de sociabilidade baseados no convívio social, muitos deles tem vida efêmera, sendo desativados tão logo alcancem a solução das reivindicações, tal como a instalação de uma creche, o asfaltamento de uma rua, a criação de um Centro de Convivência nos

²⁶² JESUS, Wilma Ferreira de. *Poder Público e Movimentos Sociais: Aproximações e distanciamentos. Uberlândia – 1982-2000*. Dissertação de Mestrado, UFU, 2002, p. 44.

²⁶³ A noção de classe social que empregamos aqui é a de E. P. Thompson, que salientou a importância da experiência no fazer social, quando afirma que “a experiência de classe é determinada, em grande medida, pelas relações de produção em que os homens nasceram – ou entraram involuntariamente”. THOMPSON, E. P. *A Formação da Classe Operária Inglesa, v. I – A árvore da Liberdade*, 4ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2004, p. 10 (prefácio).

²⁶⁴ SADER, Eder. *Quando novos personagens entraram em cena: experiências e lutas dos trabalhadores da grande São Paulo – 1970-1980*, 2ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995, p. 47.

²⁶⁵ *Idem*, p. 45.

bairros; ou, quando não tem sucesso nos pleitos, em função da desmobilização de seus integrantes.

Procurando traçar um paralelo entre o que se convencionou chamar de movimentos sociais e as Organizações Não-Governamentais, que se constituíram identitariamente nos últimos vinte anos, é possível concluir que aqueles, em sua maioria, apresentam como traço distintivo a ação reivindicatória e coletiva. Isso não significa dizer que sejam a prova cabal de uma politização madura, como gostariam muitos pesquisadores ou líderes sociais, mas normalmente são legitimados enquanto movimentos representativos dos interesses de um coletivo social. Ao contrário,

*(...) as ONGs não possuem um caráter representativo. À diferença dos sindicatos, das associações de moradores ou mesmo dos movimentos sociais, as Ongs não podem falar ou agir em nome de terceiros. Fazem-no somente em nome próprio.*²⁶⁶

Isto porque a marca das ONGs, tal como a entendem muitos militantes e líderes desse tipo de entidade, é a da iniciativa particular ou de um grupo específico, mesmo que em atuação política ou de assessoramento político-social. Landim corrobora a tese de que as ONGs, mesmo atuando como assessoras de movimentos sociais ou em mobilizações de causas coletivas, podem ser definidas como entidades que estão a serviço de alguém ou de alguns: “Dentro desses enfoques, não são entidades representativas, e ligam-se aos movimentos sociais sem se confundirem com eles.”²⁶⁷ Por isso, uma ONG pode ser mobilizadora, mas não porta-voz de uma coletividade, na medida em que não surge pela ação coletiva, mas pode induzir a tal. Ou seja, num vocabulário economicista, o fundador de uma ONG é um empreendedor político-social. Aliás, esse caráter militante nos campos político e social é um dos critérios exigidos pela ABONG – Associação Brasileira de ONGs, para as entidades que desejam se associar a ela. Daí as orientações para que suas associadas

Mantenham compromisso com: a constituição de uma sociedade democrática e participativa, incluindo o respeito à diversidade e ao pluralismo; o fortalecimento dos movimentos sociais de caráter democrático; a ampliação

²⁶⁶ GOHN, Maria da Glória. *Os sem-terra, ONGs e cidadania*, 3ª ed. São Paulo: Cortez, 2003, p. 58.

²⁶⁷ LANDIM, *op. cit.*, p. 27.

do campo da cidadania, a constituição e expansão dos direitos fundamentais e da justiça.

Tenham caráter público em relação aos seus objetivos e ação. ²⁶⁸

Esse perfil das Organizações Não-Governamentais é confirmado no próprio estatuto da ABONG, que define que para uma entidade ser vista como ONG, ela deve ter:

(...) compromisso com a construção de uma sociedade democrática, participativa e com o fortalecimento dos movimentos sociais de caráter democrático, condições estas, atestadas pelas suas trajetórias institucionais e pelos termos dos seus estatutos. ²⁶⁹

Frank Barroso, diretor da ONG Cidade Futura²⁷⁰ que desenvolve suas atividades no município de Uberlândia, concorda com a definição da ABONG quanto ao papel político que uma entidade deve desempenhar para que possa ser considerada uma ONG, mas vai além ao defender autonomia total em relação ao Estado e ao mercado. Para ele, uma entidade, seja que tipo de atuação tenha, deve sempre se pautar pela prática política. Para isso, não deve ter vínculos que inibam seu desempenho. Assim, defende que uma entidade não pode receber subvenções permanentes com o propósito de subsistência ou de remuneração de seus agentes. Que as mesmas podem ser solicitadas apenas em ocasiões pontuais, para algum projeto específico, mas não de filantropia ou de assistência. Barroso, também discorda da tese defendida, entre outros, por Maria da Glória Gohn,²⁷¹ de que as ONGs têm abandonado as idéias originais da militância dos movimentos populares. Na condição de diretor da Cidade Futura, ele se vê como herdeiro das entidades precursoras que já atuavam nos anos 1960 e 1970 como assessoras dos movimentos sociais na luta contra a ditadura militar. Portanto, ao referir-se ao papel de uma ONG, ainda nos dias atuais, é enfático: “é pra organizar a luta”, luta por direitos sociais, civis, políticos, por direito à cidade, à formação política, uso

²⁶⁸ ABONG, critérios para filiação. www.abong.org.br, acessado em 14/10/2008, grifos acrescentados.

²⁶⁹ ABONG, Estatuto Social, *Capítulo I - Da Denominação, Sede e Duração*, artigo 2º. www.abong.org.br.

²⁷⁰ Entrevista com Frank Barroso realizada em 20/02/2008. O Estatuto da ONG a define como “Instituto Cidade Futura”, mas utilizaremos a denominação original da entidade, ONG Cidade Futura, que é como Frank Barroso também se refere.

²⁷¹ GOHN, *op. cit.* pp. 12-14. Gohn classificou as ONGs em 4 segmentos: caritativas, desenvolvimentistas, cidadãs, ambientalistas.

racional de recursos ambientais. Talvez isso explique a abrangência de atuação da entidade dirigida por Barroso, que inclui, entre outras frentes de ação, a participação na redação do Plano Diretor da cidade de Uberlândia, a luta pela moradia e transportes e a defesa da micro-bacia do rio Paranaíba.²⁷²

Com isso, o que se constata é que a proposta de classificação apresentada por Gohn não leva em conta a dinâmica envolvida na construção dos projetos sociais dessas entidades. As Organizações Não Governamentais surgem para resolver problemas imediatos, mas classificá-las dentro de segmentos fechados com base em atuação seria desconhecer a dinâmica social e as transformações das necessidades dos sujeitos. A experiência vivenciada durante a pesquisa demonstra que as entidades frequentemente mudam o seu foco de atuação, de acordo com a necessidade das pessoas, não se limitando ao objetivo original para o qual foram criadas.

Na opinião de Sérgio Haddad, da ABONG, a participação das entidades não governamentais nas lutas pela democratização no Brasil foi de grande importância, sobretudo ao desempenhar papel de assessoras e de canais de ligação, inclusive de financiamentos, entre ONGs estrangeiras e os movimentos sociais nacionais.

*Eu acredito que hoje o papel das ONGs é fundamental para a sociedade brasileira. Aliás, ela é responsável... foi responsável direto pela redemocratização da sociedade brasileira, tem sido... tem tido um papel fundamental na constituição de direitos sociais.*²⁷³

Voltando a atenção para as ONGs em Uberlândia, constatamos que a primeira menção no jornal de maior circulação no município sobre a atuação dessas entidades em nível local se deu no início da década de 1990,²⁷⁴ referindo-se à criação do Conselho da Criança, no qual, entre as entidades listadas como participantes nove são chamadas de entidades não governamentais – ACIUB, CDL, Clubes de Serviços, Maçonaria, CEC, Representantes dos Grupos Evangélicos, Aliança Municipal Espírita e Diocese de

²⁷² O papel protagonista de Frank Barroso nas discussões sobre as políticas públicas municipais levou-o a ser escolhido membro do Conselho Estadual de Desenvolvimento Regional e Política Urbana de Minas Gerais, como representante da Central de Movimentos Populares – CMB.

²⁷³ Fala de Sérgio Haddad no programa Opinião Nacional, da TV Cultura, veiculado em 16/08/2007, disponível no site www.tvcultura.com.br.

²⁷⁴ Jornal Correio de Uberlândia, caderno Cidade, de 27/10/1990: *Conselho da Criança começa a causar polêmica na cidade*.

Uberlândia. Como se vê, inclui-se na denominação genérica “ONGs”, entidades de classe, patronais e religiosas, anteriormente chamadas pelo mesmo jornal de representantes das “forças vivas da cidade”.²⁷⁵

Apesar de ser utilizado de maneira mais efetiva apenas nas duas últimas décadas, o termo “Organizações Não-Governamentais” foi empregado oficialmente pela primeira vez em 1945, na Ata da criação das Nações Unidas.²⁷⁶ O artigo 71 declara que:

O Conselho Econômico e Social poderá entrar nos entendimentos convenientes para a consulta com organizações não-governamentais, encarregadas de questões que estiverem dentro da sua própria competência. Tais entendimentos poderão ser feitos com organizações internacionais e, quando for o caso, com organizações nacionais, depois de efetuadas consultas com o Membro das Nações Unidas no caso.

Sem definir exatamente o que seriam essas Organizações Não-Governamentais, o texto permite inferir que tais entidades já fossem conhecidas anteriormente, inclusive com a denominação atual – ONG – e como sujeitos sociais de atuação comprovada, mormente a possibilidade de atuação como consultoras, ou seja, com competência para não apenas atuarem em determinada área ou função, mas para assessorar como especialistas as Nações Unidas. Além da ONU, o Banco Mundial também seria um dos pioneiros no fortalecimento e disseminação das ONGs. Para Tânia Mara Avino,

O Banco Mundial é, sem dúvida, a instituição internacional que mais contribuiu para a consolidação e disseminação deste campo no mundo em desenvolvimento. A colaboração operacional com ONGs (para o Banco Mundial, terceiro setor é sinônimo de non-governmental organization sector) nas atividades do Banco tornou-se mais comum a partir da década de setenta e, deste momento em diante, experimentou rápida expansão. Entre 73 e 88, apenas 6% dos projetos envolviam colaboração de ONGs. Em 93, um terço e, em 94, a cifra alcançou os 50%. Desde 1983, existe um Comitê ONG - Banco Mundial. Para o Banco, o interesse em trabalhar com ONGs decorre da sua constatação de que estas organizações podem contribuir para a qualidade, sustentabilidade e efetividade dos projetos que financia. O Banco Mundial

²⁷⁵ Jornal Correio de Uberlândia, de 20/04/1983: *Prefeito recebe hoje em seu gabinete representantes da forças vivas da cidade.* 14/09/1983: *Forças vivas não serão ouvidas na atual administração municipal.*

²⁷⁶ Também conhecida como Carta da ONU. Disponível em www.onu.org.br.

*acredita que o trabalho em parceria com ONGs permite incorporar em seus projetos as vantagens características destas organizações: a inovação, devido à escala pequena dos projetos, a incorporação da multiplicidade de alternativas e opiniões diversas; a participação de populações locais e a consulta à população beneficiária; a melhor compreensão dos objetivos dos projetos pela sociedade; o alcance ampliado da ação, atingindo a quem mais precisa e finalmente; a sustentabilidade, ou continuidade de projetos após a retirada do Banco.*²⁷⁷

Scherer-Warren não apenas concorda com a tese da importação do termo ONG via Banco Mundial, como também estabelece a estreita relação entre ele e outras entidades internacionais que funcionavam como Agências de financiamento, intermediando os aportes com entidades locais. Ela afirma que:

*Originalmente o termo foi importado através das Agências de financiamento (ONGs de 1º mundo) para denominar as organizações intermediárias (os centros) nos países em desenvolvimento, responsáveis pela implementação de projetos junto a organizações de base. O primeiro mundo as denominava de ONGDs (Organizações Não Governamentais de Desenvolvimento), mas para os latino-americanos tornaram-se conhecidas como “Centros Populares (de educação, promoção, serviços jurídicos, informação, documentação, pesquisa e outros serviços ligados a iniciativas das bases comunitárias). Só mais recentemente é que o universo das ONGs se ampliou consideravelmente na América Latina. Por um lado, devido ao surgimento de um grande número de ONGs ambientalistas e, por outro, por assim se autodenominar um vasto número de entidades que anteriormente se reconheciam apenas sob a denominação de filantrópicas.*²⁷⁸

Landim também salienta que as agências financiadoras internacionais foram fundamentais para o surgimento das entidades brasileiras por capitalizá-las, além de concordar com Scherer-Warren quanto ao fato de que muitas dessas agências eram em sua origem ONGs, principalmente dos Estados Unidos e Canadá. Paradoxalmente, os

²⁷⁷ *Sobre o terceiro Setor!!* Postagem no Blog Interambiente, em 03 de setembro de 2006 (www.interambiente-meioambienteesociedade.blogspot.com). Acessado em 08/02/2008.

²⁷⁸ SCHERER-WARREN, Ilse. Organizações não governamentais na América Latina: seu papel na construção da sociedade civil. In: *São Paulo em Perspectiva*. São Paulo, Fundação SEADE, v. 8, nº. 3, jul./set. 1994. *Apud* GOHN, *op. cit.* p. 54

recursos provenientes eram destinados principalmente às iniciativas particulares e comunitárias que combatiam os regimes militares, enquanto os governos dos países dos quais eram nativas, apoiavam governos militares. Landim observa:

*Dessa forma – embora as determinações desse processo não sejam analisadas aqui – não se pode deixar de considerar, quanto ao aumento significativo de “ONGs” brasileiras nos últimos 10 a 20 anos, o paralelo aumento do volume de recursos internacionais alocados para esse tipo de instituição, a nível mundial. Por exemplo, entre 1960 e 1980 houve um crescimento de 68% na ajuda externa para o “Terceiro Mundo”, através de agências não governamentais de países europeus, do Canadá e dos Estados Unidos: passou-se de 2.8 bilhões de dólares para 4.7 bilhões de dólares (pelo dólar de 1986). Um dos fatores mais importantes nesse aumento foi o crescimento dos subsídios governamentais para ONGs: quanto aos países membros da OECD (Organization for Economic Cooperation and Development), por exemplo, esses subiram de 778.2 milhões de dólares em 1973 para 1.5 bilhões, em 1980. Com respeito à Comunidade Econômica Européia, se em 1976 dava às ONGs européias 4.8 milhões de dólares, em 1982 essa quantia vai a 22.7 milhões. Da mesma forma o Banco Mundial passa, no mesmo período, a investir crescentemente nas “ONGs” do “Terceiro Mundo”. E muito poderia ser aprofundado, através das diversas fontes de dados existentes, a respeito da crescente importância, a nível da alocação de recursos internacionais, para essas entidades não governamentais dos países periféricos, durante os anos 70/80 (OECD, 1988 e 1989; Smith, 1990). Vê-se que o fenômeno nativo “ONG” tem como uma das condições de sua multiplicação lógicas que vêm do “Norte”.*²⁷⁹

Vários pesquisadores concordam que as entidades que recebiam financiamento durante os anos 60 e 70 ainda não se auto-definiam como ONGs, mesmo que já se percebessem como entidades privadas identificadas, de modo geral, com causas específicas, como o meio ambiente, filantropia ou educação.²⁸⁰

²⁷⁹ LANDIM, *op. cit.*, p. 12 (introdução).

²⁸⁰ Ver LANDIM, *op. cit.*; FERNANDES, R. C. Sem fins lucrativos. In: *Comunicações do ISER* 15. Rio de Janeiro, 1985. DE SOUZA, H. Depoimento sobre a participação na JEC. In: Paiva, V. (org.), *Catolicismo, educação e ciência*. São Paulo: Loyola, 1991; OLIVEIRA NETO V. As ONGs e o fundo público. In: *Desenvolvimento, cooperação internacional e as ONGs*. Rio de Janeiro: IBASE/PNUD, 1992.

Mesmo aquela que é considerada atualmente como uma das primeiras – senão a primeira – ONG do Brasil, a FASE, Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional,²⁸¹ entidade ligada à Igreja Católica, criada em 1961, somente se autodenominará uma Organização Não-Governamental nos anos 90, na onda que sucederá a ECO-92. Como exemplo adicional dessa identificação nominal tardia, em matéria veiculada em 1982 no jornal *Correio de Uberlândia*, a FASE é listada junto a outras entidades, religiosas ou não, como “comprometidas com os Movimentos Marxistas em atuação no país” e que teriam recebido recursos de entidades religiosas e de orientação caritativa do exterior, como a “Misereor” e “Adeniat” (Alemanha), “Le Soir” (Bélgica), “Cebem”, “Memisa”, “Nuib” e “Icco” (Holanda) e “Oxfam” (Inglaterra).²⁸²

Portanto, as primeiras menções na mídia às Organizações Não-Governamentais no Brasil datam da ECO-92, mais precisamente por conta das preocupações que o setor hoteleiro no Rio de Janeiro tinha quanto a alojar a quantidade de pessoas esperadas para o evento.²⁸³ Embora muitas dessas entidades de fato já existissem, eram identificadas por outras denominações, como entidades da sociedade civil, entidades ou sociedades filantrópicas, organizações sociais. A maioria delas desempenhava exatamente as mesmas funções que mantém atualmente, contando com subvenções e parcerias com o poder público, mas numa visão mais caritativa e menos de ‘promoção social’, terminologia que passa a ser utilizada mais recentemente como parte do novo vocabulário da ‘cidadania e inclusão social’, presente atualmente nos estatutos de praticamente todas as entidades do gênero.

Embora a relação entre as entidades da sociedade civil (nas quais há um processo de politização contra a ditadura militar a partir de variados movimentos sociais) e as ONGs não possa ser estabelecida diretamente, pode-se creditar àquelas o embrião de muitas destas últimas, cuja atuação hoje se inscreve no campo da cidadania e da política. Afirma Landim:

²⁸¹ LANDIM, *op. cit.*, p. 85.

²⁸² *Jornal Correio de Uberlândia*, de 28/01/1982: *Divulgado as entidades da Igreja que recebe verbas marxistas*.

²⁸³ *Jornal Correio de Uberlândia*, de 07/03/1991: *Eco 92 confunde setor hoteleiro..*

Os “Centros/ONGs” vão-se então transformar a partir de um determinado caminho que tira seus agentes de uma relação privilegiada com o campo religioso e da assistência social para os inserir, nos finais da década de 70, no campo de movimentos sociais e sindicais acompanhando de perto determinadas mudanças de conjuntura no país. Optam por assumir uma certa posição no campo da política (claro, no pólo por onde transita também a Igreja Popular).

284

Tachizawa também localiza no período militar o momento histórico de surgimento e atuação das primeiras ONGs brasileiras “acompanhando um padrão característico da sociedade brasileira, no qual o período autoritário convive com a modernização do país e com o surgimento de uma nova sociedade organizada”.²⁸⁵ Segundo Weffort, essa “nova sociedade organizada” que surgia no Brasil era fruto de várias conjunções, a principal delas a decepção com o Estado, militar e ditatorial, e com os movimentos tradicionais organizativos da sociedade, principalmente os sindicatos e partidos políticos. Ainda segundo esse mesmo autor,

*A decepção, mais ou menos generalizada, com o Estado abre caminho, depois de 1964 e, sobretudo, depois de 1968, à descoberta da sociedade civil. Mas nem por isso terá sido, em primeiro lugar, uma descoberta intelectual. Na verdade, a descoberta de que havia algo mais para a política além do Estado começa com os fatos mais simples da vida dos perseguidos.*²⁸⁶

Atuando como interlocutores privilegiados da sociedade, apoiando, instrumentalizando e legitimando-se com os movimentos sociais, as entidades tornam-se referência como alternativa à militância política tradicional. A proliferação dessas instituições expressava uma nova forma de participação política da sociedade civil por meio do associativismo, que já teria sido preconizada por Tocqueville (arte da Associação).²⁸⁷ O cientista político José Pastore também faz a relação entre o surgimento das ONGs como nova forma de articulação social com o declínio da

²⁸⁴ LANDIM, *op. cit.*, p. 106.

²⁸⁵ TACHIZAWA, T. *Organizações Não Governamentais e Terceiro Setor: criação de ONGs e estratégias de atuação*. São Paulo: Atlas, 2002, p. 24.

²⁸⁶ WEFFORT, F. *Por que democracia?* São Paulo: Brasiliense, 1984, p. 93.

²⁸⁷ Hipótese corroborada pela Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais – ABONG, de acordo com o relatório: *As Fundações Privadas e Associações Sem Fins Lucrativos no Brasil – 2002*, 2ª Ed. IBGE e IPEA, p. 10.

credibilidade dos sindicatos. Diz ele: “É interessante notar uma certa coincidência entre o ocaso dos sindicatos e a explosão das ONGs. Muitas ONGs ocuparam o vazio deixado pelos sindicatos”.²⁸⁸

Escrevendo no início dos anos de 1980, Nanci Valadares de Carvalho identifica o crescimento e propagação do fenômeno ONG como alternativa à crise de governabilidade dos países ocidentais e aos movimentos sociais tradicionais.

*Desde o fim dos anos 60, a idéia de autogoverno tornou-se, de forma crescente, assunto das discussões políticas em todas as partes do planeta. Nos países altamente industrializados, surgiram, nos cantos e nas esquinas, grupos organizados de pessoas que, com base na vivência cotidiana compartilhada, começaram a administrar diretamente a vida comunitária.*²⁸⁹

Corroborando a tese de Weffort sobre a busca de outras opções políticas fora do Estado, Carvalho entendeu que essas organizações:

*(...) visavam responder às demandas legítimas de governabilidade de seus associados, que não às viam atendidas pelos canais burocráticos estatais ou privados, incapazes de encompassar as novas camadas sociais oriundas do aumento demográfico da população em escala mundial.*²⁹⁰

E, por extensão, às novas necessidades e reivindicações da sociedade.

Há hoje um número considerável de ONGs que atuam nos campos da cidadania, da política ou dos direitos sociais, sem uma participação direta em ações efetivas. Funcionam como consultoras, exatamente como preconizado na carta da ONU (apesar de muitas não terem a menor idéia do significado disso), ou como as primeiras entidades que participaram das lutas contra o regime militar. São entidades que apóiam e instrumentalizam outras entidades, setores organizados da sociedade, setores privados ou mesmo o Estado, sendo, por sua vez passíveis de serem instrumentalizadas por eles.

²⁸⁸ Jornal O Estado de São Paulo, de 09/05/2000, coluna de José Pastore: *Corporativismo das ONGs*.

²⁸⁹ CARVALHO, Nanci Valadares de. *Autogestão: O nascimento das ONGs*. 2ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1995, p. 13.

²⁹⁰ *Idem*, p. 15.

Frank Barroso, acompanhando posicionamento da ABONG, define para a Cidade Futura, entidade que representa, a participação política e a mudança social como elementos legitimadores e demarcatórios do campo de atuação. Provocado a respeito da inclusão ou não das ONGs no Terceiro Setor, Frank afirmou:

Muita gente que mexe com ONGs acha que é Terceiro Setor, porque aí, segundo perspectivas de trabalho, mercado de trabalho. Terceiro Setor, terceirização, é para entidade civil que tem interesse social, que vão atuar de forma concreta. Não concordo que ONG tem que ter... ser Terceiro Setor, que a perspectiva não é de gerar emprego para as pessoas que estão no movimento, pegar uma parte do mercado, do setor do trabalho. Nosso negócio é outro, a transformação (social).²⁹¹

O diagnóstico de Frank é que o Terceiro Setor tornou-se apenas mais uma faceta do setor produtivo ou estatal, por um lado representando outra possibilidade de fazer carreira profissional²⁹² e, por outro lado, uma complementação do Estado no atendimento de questões pontuais, principalmente de teor assistencial e caritativo. Desse modo, também rejeita qualquer tipo de regulamentação quanto à atuação ou recebimento de subvenções, pois, de acordo com o que pudemos interpretar de sua entrevista, isto circunscreveria a atuação das entidades nos marcos institucionais e colocaria a possibilidade real de controle e instrumentalidade sobre elas. Para Frank, é preciso demarcar conceitualmente o que é ONG e o que são as outras entidades, seja do Terceiro Setor, OS ou OSCIPs.

Outros agentes atuantes em entidades de Uberlândia têm opinião diferente quando são questionados a respeito da demarcação de seu campo de atuação e da relação com o Terceiro Setor. Roberta Jamille,²⁹³ relações públicas da Ação Moradia, tem duas certezas: a primeira é que a entidade em que atuava é de fato uma ONG; a

²⁹¹ Depoimento concedido em 20/02/2008.

²⁹² A construção de uma carreira no Terceiro Setor, como o queiram conceituar, é uma possibilidade real e atrativa, como demonstram as ofertas de oportunidades de trabalho na principal rede virtual do Terceiro Setor (<http://www.rits.org.br>). Em relatório divulgado pelo IBGE em 2002 - *As Fundações Privadas e Associações Sem Fins Lucrativos no Brasil – 2002, 2ª Ed. IBGE e IPEA* – num universo de mais de 275 mil entidades (sem as distinções que Frank ou ABONG fazem, obviamente), constatou-se 1.541.290 pessoas assalariadas, sem considerar aquelas que estão de maneira informal ou são voluntárias.

²⁹³ Roberta Jamille foi o primeiro contato com a ONG Ação Moradia, ainda em novembro de 2007. Atualmente, conforme a presidente da entidade, Eliana Carrijo, ela não faz mais parte do quadro de colaboradores.

segunda é que a entidade milita no Terceiro Setor, evocando sua própria trajetória de militante em entidades do Terceiro Setor, no Brasil e Europa.

A ONG Ação Moradia nasceu oficialmente em 23/11/2000 como entidade jurídica, de acordo com o portfólio da entidade. Em relação a essa transformação de uma entidade ligada à Igreja (Pastoral) em entidade jurídica ou Organização Não-Governamental, a Ação Moradia fez um caminho muito semelhante a outras organizações, principalmente quando a motivação é financeira.

A Ação Moradia é representativa como entidade uberlandense que realizou seu processo de transformação a partir de um modelo de leitura da realidade a qual estava inserida. Ligada a projetos de habitação e desenvolvimento humano, a entidade não se enquadraria, em princípio, à demarcação da ABONG, por evitar a ação política e por ser ligada, desde o princípio, à Igreja Católica. Nas palavras da atual presidente e fundadora, Eliana Setti, a ONG nasceu de fato como uma Pastoral da Igreja Católica, a partir de um trabalho de catequese, tornando-se ONG muitos anos depois. Eliana conta como surgiu a entidade:

Bom, todo o processo da..., iniciar uma ONG começou em 1992 numa reflexão. Eu fazia uma reflexão com jovens, eu era catequista, e me incomoda muito a desigualdade social; e os jovens... eu falei: “cês querem seguir Jesus Cristo? Então... dezembro de 1992, nós fizemos um levantamento lá do assentamento do Dom Almir. Tinha dois assentamentos. Um grupo de família já morando em casas, e um grupo... bastante, mas bem grande, que era o 2º, eles chamava Dom Almir 2, que eram os assentados. E fomos ler aquela realidade, não fomos fazer safári humano, fomos ver para compreender para ver qual é a proposta de Deus na nossa vida, sempre... olhar e continuar.”²⁹⁴

É inegável a construção de um discurso em que a mudança social desempenha papel central, mas o elemento legitimador no discurso de Eliana Carrijo é a beneficência social baseada numa missão religiosa. Seguir a Cristo, nas palavras dela, implica em ir até as pessoas, acercar-se de seus problemas e fazer o possível para minimizá-los. Esse discurso insere-se na ótica caritativa da Igreja desde o final do século XIX, quando da

²⁹⁴ Eliana Maria Carrijo Setti, presidente da Ação Moradia, concedeu depoimento em 08/07/2008.

famosa encíclica *Rerum Novarum*, de Leão XIII,²⁹⁵ a partir da qual a Igreja passa a perceber o cotidiano dos menos favorecidos como uma problemática questão social, culminando, no Brasil, com a “opção pelos pobres” de uma parte da Igreja a partir da década de 1960. Obviamente é importante lembrar que a problemática social passa a fazer parte das preocupações da Igreja num momento delicado²⁹⁶ e que dá início a um processo de minoramento dos efeitos do *constructo* social liberal, ao mesmo tempo em que busca evitar a inclinação ao socialismo marxista.

O discurso de Eliana Carrijo evidencia a mesma preocupação social da *Rerum Novarum*. Ao longo da entrevista percebe-se uma referência constante a Deus, a Jesus Cristo e à missão de seus seguidores, numa perceptível construção discursiva legitimadora, uma “formalização do discurso”, nas palavras de Portelli,²⁹⁷ destinada a convencer e, ao mesmo tempo, dar sentido à ação ao longo do tempo, uma forma de elaboração social de sua experiência transformada em memória.²⁹⁸

A Ação Moradia foi por anos a Pastoral da Moradia. Mais tarde é que irá tornar-se uma ONG. Eliana descreve a transformação da Pastoral em ONG como um processo natural, dado o aumento da atuação da pastoral, o afluxo de voluntários e a necessidade de profissionalização e de maiores recursos:

E aí que veio, assim, no meu coração, desejo de ter muito dinheiro na mão, muito. Eu falei com Deus, eu falei: “eu quero muito dinheiro”. Porque até agora com nossas pelepas, com carnezinhas, com colaboradores, com voluntários, nós conseguimos fazer um bom desenvolvimento nesse local. Com mais dinheiro na mão nós vamos ampliar nossas ações, nós vamos fazer muito melhor.

²⁹⁵ LEÃO XIII. *Rerum Novarum*, 13ª ed. Petrópolis: Vozes, 1983. A Encíclica *Rerum Novarum* data de 15 de maio de 1891.

²⁹⁶ Sobre esse assunto, ver MEIRA, *op. cit.*

²⁹⁷ PORTELLI, Alessandro. “O Momento da Minha Vida”: Funções do tempo na história oral. In: *Muitas Memórias, Outras Histórias*. Fenelon, Maciel, de Almeida, Khoury (orgs). São Paulo: Olho D’água, 2004, p. 297.

²⁹⁸ KHOURY, Yara. *Muitas Memórias, Outras Histórias: Cultura e o Sujeito na História*. In: *Muitas Memórias, Outras Histórias*. Fenelon, Maciel, de Almeida, Khoury (orgs). São Paulo: Olho D’água, 2004, p. 118.

Aí eu reuni os agentes da Pastoral e fiz a proposta de fundar uma organização de captar recursos para ampliar suas ações; aí então nasceu a Ação Moradia.

299

A Ação Moradia realiza tarefas que deveriam ser da alçada do Estado, ao largo das instituições estatais ou como parceira executora de políticas públicas, o que caracteriza uma aproximação com movimentos sociais. Wilma Ferreira de Jesus faz uma observação a respeito de alguns movimentos sociais que pode ser aplicado *ipsis literis* às ONGs. Afirma ela: **“Não raro essas organizações acabam por desempenhar tarefas que são do Estado devido a sua ausência no sentido de resolvê-las.”**³⁰⁰ Essa assertiva coloca a Ação Moradia exatamente dentro da descrição de Terceiro Setor elaborada por Frank Barroso (e rejeitada por ele para sua entidade). Executora de obras do Estado, o que a aproxima dele, tornando-a dependente de subvenções e repasses financeiros ou instrumentais, e do Mercado, uma vez que necessariamente tem que contratar os profissionais que deverão executar os projetos.

Em relação à primeira observação, é possível perceber no portfólio da própria entidade que, entre os seus parceiros e associados, o Estado, em nível federal ou local,³⁰¹ é um dos principais. Como objetivos principais de atuação, a entidade destaca Construção, Cidadania e Conhecimento, Segurança Alimentar e Capacitação Profissional e Geração de Renda,³⁰² sendo que os principais programas de seu leque diversificado de atuação são financiados por meio de recursos públicos, via governos municipal e federal.³⁰³

A segunda observação se refere ao Terceiro Setor como um complemento ao Mercado, canalizando recursos humanos e ajudando a diminuir o desemprego nas

²⁹⁹ Depoimento de Eliana Carrijo Setti, *op. cit.*

³⁰⁰ JESUS, *op. cit.*, p. 44.

³⁰¹ Os parceiros atuais da Ação Moradia, de acordo com seu portfólio de apresentação (disponível no Anexo II) são IAMAR, Monsanto, BrasilFundation, Prefeitura Municipal de Uberlândia, ONG Moradia e Cidadania e Governo Federal

³⁰² Portfólio atual da ONG Ação Moradia, na rubrica “Histórico”.

³⁰³ Como veremos a frente, a principal atuação da Ação Moradia está na área de habitação, assim como a ONG Cidade Futura. Mas enquanto esta busca a mobilização dos sujeitos sociais e agentes da sociedade civil por entender ser este tema um direito, a Ação Moradia envolve-se em projetos de construção e reforma, intermediando recursos com uma atuação pontual e focalizada. Sua principal vitrine, o Conjunto Residencial Monte Alegre, construído em mutirão com uma de suas “invenções”, o tijolo ecológico, foi em parceria com a Prefeitura de Uberlândia (doação dos terrenos e construção da urbanização básica) e com o Governo federal, através da Caixa Econômica Federal, atendendo apenas cinquenta famílias.

últimas décadas. O portfólio da Ação Moradia informa que a receita total da entidade obtida em 2007 foi de R\$ 529.605,88. Do valor total informado, R\$ 227.419,74 (42,90%) foram recebidos na forma de subvenções públicas; R\$ 43.375,37 (17,44%) foram doações de empresas particulares, agências e fundações privadas; R\$ 69.581,76 (13,14%) vieram através de doações de pessoas físicas; e R\$ 112.964,65 (21,33%) foram frutos de arrecadação com festas e vendas de artesanatos e produtos diversos. Mais da metade da receita de 2007 da Ação Moradia, ou seja, R\$ 268.837,33, foi gasta em recursos humanos, seja através de salários diretos, bolsas e ajuda de custo, ou de encargos trabalhistas,³⁰⁴ o que classificaria a entidade facilmente como uma pequena empresa privada de prestação de serviços terceirizados.

Refletindo sobre situação similar, Maria da Glória Gohn observa que as ONGs “Introduziram novidades institucionais à medida que se apresentaram como executoras de atividades de interesse público fora da máquina governamental, com custos menores e mais eficiência”.³⁰⁵

Deixando momentaneamente de lado a questão dos custos e da eficiência das ONGs, sobre a qual tratamos no capítulo II, nos interessa aqui refletir sobre o papel dessas entidades enquanto executoras das atividades de interesse público, normalmente inseridas dentro das políticas públicas oficiais. Sobre esse aspecto, Evaldo Vieira faz uma distinção importante entre poder político e políticas públicas, essencial para a compreensão da matéria em questão. Segundo ele, poder político tem relação com o monopólio por parte do Estado do aparelho da repressão, ou monopólio da violência. Se esse monopólio é legítimo ou é empregado de forma legítima ou não, é outra discussão. Não obstante, para o autor,

Quando falam em “políticas” (política social, política econômica, política fiscal, política tributária, política previdenciária, política educacional, etc.) estão falando de estratégias governamentais. As estratégias governamentais

³⁰⁴ A tabela com as receitas e despesas da Ação Moradia foi entregue em separado, portanto não consta no portfólio da entidade apresentado no Anexo II. Os valores apresentados são de 2007, sem correção.

³⁰⁵ GOHN, *op. cit.* p. 59.

*pretendem intervir nas relações de produção (no caso da política econômica) ou intervir no campo dos serviços sociais (no caso da política social).*³⁰⁶

No caso específico das políticas públicas relacionadas às políticas sociais, cabe reconhecer que no Brasil as mesmas se encontram na Constituição Federal como Direitos Sociais e de responsabilidade direta do Estado, sendo que a Constituição Federal em vigor é qualificada como “Constituição Cidadã” exatamente por buscar criar as bases de um Estado que oferece proteção social efetiva para todos, como vimos no primeiro capítulo. Tal iniciativa, porém, normalmente esbarra numa realidade diferente da proposta no campo político-jurídico. Analisando as políticas públicas do Brasil e da América Latina, nos anos de 1990, Evaldo Vieira observa que:

*(...) o Estado de Direito existe no nível jurídico-político, fundamentado em um Estado que se diz democrático-liberal, fazendo funcionar uma Constituição. Porém, ele não mobiliza a sociedade em função dos serviços sociais e nenhuma democracia se sustenta por muito tempo, sem o mínimo de democratização da sociedade.*³⁰⁷

Tal constatação leva à percepção de uma intervenção estatal pontual e emergencial, desarticulada, longe de ser política de Estado permanente, o que abre campo para a intervenção de outras instituições e entidades, da Sociedade Civil ou religiosa, ou pela ação do Mercado através de construções de marketing como a Responsabilidade Social Empresarial, sobre a qual retornaremos ainda neste capítulo. Contribui, portanto, para a ampliação do fosso que separa o Estado do cidadão, gerando, conseqüentemente, o sentimento de que a busca por soluções para os problemas cotidianos, destarte a redação constitucional, passa ao largo da atuação oficial.

Residencial Monte Alegre – Exemplo de intervenção privada numa questão pública

É possível perceber isso na fala da presidente da Ação Moradia, ao referir-se à preocupação principal da entidade – Habitação – desde o seu surgimento, como referido anteriormente. A **Questão Habitacional** foi a base da mobilização inicial e,

³⁰⁶ VIEIRA, Evaldo. Estado e Política Social na década de 90. In: NOGUEIRA, F. M. G. (org.) *Estados e Políticas Sociais no Brasil*. Cascavel: EDUNIOESTE, 2001, p. 18.

³⁰⁷ *Idem*, p. 19.

paulatinamente, estabeleceu-se como um discurso de intervenção social, por iniciativa voluntária e caritativa, nada contribuindo, porém, para uma discussão maior da habitação como flagelo social generalizado ou de possibilidades de superação pela atuação política coletiva. Ainda hoje, apesar da diversificação das atividades da ONG, a questão habitacional é central na sua atuação.

Não obstante, o problema de moradia em Uberlândia não se restringia, obviamente, aos moradores do Dom Almir, muito menos ao momento histórico do surgimento da Pastoral da Moradia sob a direção de Eliana Setti. Desde o início da década de 1980 o principal jornal da cidade, o Correio de Uberlândia, noticiava a respeito do problema, mas com enfoque nitidamente diferenciado. Em matéria do início da década de 1980, o jornal afirmava ser legítima a aspiração da população por moradias, mas destacava o esforço do conjunto de autoridades – municipais, estaduais e federais – e dos “setores representativos da comunidade” (leia-se: entidades patronais, industriais e do comércio) para suprir em tempo recorde a falta de habitações.³⁰⁸ No mesmo mês, o jornal revelava a preocupação do governo local com o aumento das favelas na cidade e com a disposição de se erradicar de vez com esse “mal”, construindo o conjunto Promorar, para onde seriam transferidos os favelados.³⁰⁹ A mesma matéria informava que o documento com as propostas de erradicação das favelas seria enviado para consulta aos representantes dos setores da comunidade: autoridades, religiosos, imprensa, clubes, entidades de classe e patronais. A consulta pública aos movimentos sociais organizados e ao conjunto de moradores das próprias favelas não era cogitada, uma vez que estes não eram considerados “representantes” de nenhum setor da sociedade. A “voz” dos moradores das favelas seria ouvida por ocasião das chuvas que provocaram aumento das águas do Rio Uberabinha, causando, consequentemente, o desalojamento dos moradores das favelas ribeirinhas; vozes estas “atrevidas e acintosas”, no dizer do jornalista:

A enchente provocada pelas chuvas no rio que corta a nossa cidade, fizeram crescer o volume das águas e muitas casas localizadas nas margens estavam totalmente alagadas, obrigando, mais uma vez, a teimosa população ribeirinha a sair às pressas de seus casebres anti-higiênicos e sem nenhum conforto (e

³⁰⁸ Jornal Correio de Uberlândia, de 14/11/1980: *Acesso à Moradia, uma legítima aspiração.*

³⁰⁹ Jornal Correio de Uberlândia, de 18/11/1980: *Documento de intenção para erradicar de vez as favelas de Uberlândia.*

*ainda alguns chefes de família que ali residem, afirmam atrevida e acintosamente que não vão sair dali para irem residir nas casas do Promorar, porque o conjunto fica longe da cidade).*³¹⁰

Ou seja, os “atrevidos” moradores das margens do Uberabinha não aceitavam sair de suas precárias moradias porque entendiam que o local definido para os conjuntos habitacionais projetados para eles era muito longe do centro da cidade, de seus locais de trabalho e dos equipamentos essenciais de saúde, educação e lazer. Wilma Ferreira de Jesus lembra que um dos motivos de se construir conjuntos habitacionais para populações de baixa renda em Uberlândia ser tão longe do centro da cidade é a especulação imobiliária, praticada por agentes públicos ou em associação com estes, além, é claro, do processo de profilaxia necessário para o imaginário progressista em construção.³¹¹

Em reportagem de 26 de maio de 1991 no jornal Correio, o presidente da Associação dos Mutuários e moradores de Uberlândia expunha outro problema, ao afirmar que: “A questão da moradia em Uberlândia está um caos. Estão construindo verdadeiros pombais para financiamento a quem ganha até três salários mínimos, que são o cúmulo do absurdo”.³¹²

Além do problema do tamanho das residências, a mesma reportagem alertava para outros problemas, principalmente de infra-estrutura básica – saneamento, luz, calçamento – além de defeitos estruturais na construção das moradias, que estavam provocando depreciação acelerada e prematura nas residências, motivo de preocupação de moradores e de mobilização da Associação dos Mutuários. Em visita ao setor de habitação da Prefeitura de Uberlândia,³¹³ constatamos que os imóveis destinados à população de baixa renda continuam parecendo pombais, com casas em torno de 46 m² e apartamentos com 40 m², além da distância ainda ser um fator complicador, já que o conjunto residencial mais próximo está a cerca de 8 km do centro da cidade, no mínimo.

³¹⁰ Jornal Correio de Uberlândia, de 04/02/1983: *Rio Uberabinha expulsa mais uma vez a população de suas margens*. Grifos e sublinhados acrescentados.

³¹¹ JESUS, *op. cit.*

³¹² Jornal Correio de Uberlândia, de 26/05/1991: *Casas para quem ganha pouco parecem pombais*.

³¹³ Em 01/09/2008.

No entanto, aquela população das margens do Uberabinha, “atrevida e acintosa”, era tratada como flagelada, ou seja, apenas vítima de desastre natural, e o jornalista termina sua “cobertura”, afirmando:

A Defesa Civil espera nova ajuda da população para com os moradores flagelados, já abrigados e assistidos desde a tarde de ontem, que somente após baixarem as águas do Rio Uberabinha, terão condições de voltar para as margens onde se localizam os casebres construídos contra a lei.

Para esse tipo de visão, a realidade das favelas e demais dificuldades enfrentadas pelos moradores da cidade não representavam problemas em si mesmos, apenas eram sintomas do crescimento da cidade, de seu “desenvolvimento e grandeza”³¹⁴. Daí, o lamento de que esse tipo de problema contribuía para macular a imagem progressista que Uberlândia construiu a respeito de si mesma, imagem esta ratificada e retro-alimentada pelos meios de comunicação, pelos atores políticos da cidade e, até mesmo, por muitos moradores da cidade. Assim, a imagem de progresso de Uberlândia é de tal forma construída que as dificuldades enfrentadas pelos menos favorecidos acabam sendo creditadas desfavoravelmente a eles próprios, por não conseguir colocar em prática o ideário progressista, o qual, nessa lógica, é resultante do trabalho e da perseverança.

Apesar de o discurso da Ação Moradia lastrear-se na conscientização, resgate da dignidade e justiça social, é perceptível que estes somente poderão ser adquiridos a partir do esforço pessoal, como demonstrado em documento que apresenta o seu histórico:

A Ação Moradia não adota uma filosofia assistencialista, sendo assim todos os benefícios oferecidos são conquistados pela comunidade. Os projetos visam mostrar novos caminhos e provar que com perseverança é possível uma vida

³¹⁴ Jornal Correio de Uberlândia, de 21/01/1982: Em coluna diária, neste dia intitulada “Uberlândia começa a pagar o preço de seu desenvolvimento e grandeza” – patrocinada por um dos responsáveis talvez por essa grandeza, o Frigorífico Ômega – Luis Fernando Quirino afirma, entre outras coisas: “Estamos começando a pagar o preço do desenvolvimento e da grandeza. Mas nenhum de nós está arrependido. É o preço justo que nos custa uma vida melhor, numa cidade que tem tudo, numa Uberlândia que não se desumaniza, mas cresce com amor e confiança na capacidade de trabalho de seus filhos”.

*com mais dignidade. O grande desafio da Instituição é a conscientização de cidadania e a luta pela justiça social.*³¹⁵

A maior vitrine do trabalho da Ação Moradia em Uberlândia, demonstração visível de seu projeto de “conquista de benefícios”, é o Conjunto Residencial Monte Alegre,³¹⁶ construído em regime de mutirão, em parceria com os governos municipal (doação dos terrenos e infra-estrutura de saneamento e urbanização) e federal, através da Caixa Econômica Federal (financiamento dos imóveis). Alba Valéria de Menezes,³¹⁷ uma dona de casa que mora com seus dois filhos e o esposo no Residencial³¹⁸ e que participou de todo o processo de construção, dá um depoimento de como foi participar do projeto, chamando a atenção para a falta de equipamento educacional, uma vez que no novo residencial não há escolas para atender a população, que passou de cerca de cinquenta famílias iniciais, para quase seiscentas.

A escola mais próxima, porque minha menina já estuda, ela já tem sete anos, então a escola mais próxima é a Odilon, lá no Seringueira, lá em cima. A não ser a Odilon, ou é a parque São Jorge ou a...outra lá em cima, no São Jorge também; então próxima, mais próximo mesmo é a ...a Odilon. Então! de escola tá, tá deficitário, creche também não dá, a não ser que a pessoa possa pagar uma escolinha, uma creche, para colocar as crianças, num...tá fácil não!

Jane Ferreira,³¹⁹ outra moradora do Residencial, também participou da construção do conjunto habitacional desde o início, e não exita em apontar a falta de equipamentos de lazer e educação, assim como de saúde, como os principais problemas do bairro. Questionada sobre o que faltaria ao Residencial para melhorar as condições de vida dos moradores, Jane afirmou: “Ah!, escola né, principalmente a escola, uma praça, uma coisa assim, que não tem, os postos de saúde é no bairro vizinho, também não tem, então tudo é mais longe.”

³¹⁵ Portfólio Ação Moradia, disponível no Anexo II.

³¹⁶ Ver Anexo III o mapa de Uberlândia, onde o Residencial Monte Alegre está assinalado.

³¹⁷ Alba Valéria de Menezes, dona de casa, moradora da Rua Laudelino Rodrigues Ferreira, 150, no Residencial Monte Alegre, é casada e tem dois filhos. Concedeu depoimento em 05/08/2008. Os depoimentos dos moradores do Residencial Monte Alegre foram baseados no questionário disponível no Anexo IV.

³¹⁸ Na edição do Guia Sei 2009, o Conjunto Residencial Monte Alegre faz parte do bairro São Jorge, próximo do entroncamento do anel viário com a Rodovia BR 050.

³¹⁹ Jane Martins Fernandes Ferreira, dona de casa, moradora da Rua Maria Vieira Teles, 135, no Residencial Monte Alegre, é casada e tem três filhos. Concedeu depoimento em 05/08/2008.

A moradora Sueli Ferreira,³²⁰ mãe de três filhos, também destaca a distância da escola como um problema: “A escola que é muito longe; é lá em cima e tem que levar os dois pra escola. Os dois estuda, mas fora disso, eu gosto daqui”. Além da escola, Sueli deixa transparecer sua preocupação com a segurança dos filhos, a quem não deixa sair de casa desacompanhados, o que por si só deve ser um problema para crianças pequenas, morando numa casa com menos de cinquenta metros quadrados. Questionada sobre outros problemas existentes no Residencial, para além das questões de educação, ela afirma que a estrutura é

assim, mais ou menos, mais ou menos, né. Porque aqui, assim... Como eu posso falar... têm muitas famílias, assim... sei lá, os meninos, têm muitos meninos que é muito custoso, então certo tipo de coisa eu não deixo os meus meninos saírem pra fora, né, fica só aqui dentro aqui, porque aprende muita coisa errada né, mas, assim... em termos disso, pra mim aqui é bom.

Na medida em que a conversa flui com os entrevistados, podemos perceber que os problemas nesse Residencial, que na verdade já é quase um bairro em formação, vão além dos equipamentos escolares, de lazer, de segurança ou de saúde. Alba, outra moradora do local,³²¹ levanta problemas relacionados aos transportes e asfaltamento das ruas:

O transporte chega até, na Serra do Mar, lá em cima, já vi falar, que tem projetos do ônibus descer, o (ônibus da linha) 326, descer aqui embaixo, também igual eu falo só projeto, porque certeza a gente não sabe, a mesma coisa o asfalto. Eu não sei se eles estão esperando o asfalto ou o quê, que eles estão esperando, para que o ônibus desça. Tem as duas linhas mais próximas, que é a São Gabriel e a São Jorge passam próximas, passa lá cima, no asfalto lá em cima, mas é..., não falta graças a Deus, mas, se chegasse mais embaixo aqui, se ficasse mais próximo ficaria melhor.

³²⁰ Sueli Tatiane Ferreira, dona de casa, moradora da Rua Sueli Lopes da Silva, 210, no Residencial Monte Alegre, é casada e mãe de três filhos. Concedeu depoimento em 05/08/2008.

³²¹ Depoimento de Alba Valéria de Menezes, *op. cit.*

Além de Alba, Aparecido de França³²² é outro morador a mencionar o asfaltamento das vias do bairro como um problema, principalmente na época das chuvas. Segundo ele, a urbanização

Pode melhorar, né. Que nem, no ato do asfalto, né. (...) inventaram o asfalto ali mas, ali não é asfalto não né? Ali não pode dizer que é asfalto, principalmente depois que... fazer o asfalto eu creio que vai ficar melhor, entendeu, tá bão, mas tem possibilidade de ficar melhor né?

De todos os depoimentos colhidos, três pontos aparecem com destaque nas falas dos entrevistados.

O primeiro deles é referente à Ação Moradia. As observações foram em geral positivas, em relação à intermediação da entidade entre os poderes constituídos e os postulantes às residências, à proposta de construir em regime de mutirão e a assistência pós-construção. A respeito da atuação da entidade e dos outros agentes envolvidos no processo, Alba afirma que:

*Eles, é... dentro do projeto, eles deram todo o apoio, quanto a mestres-de-obras, engenheiro tinha da parte de obra nossa, que era da levantação, do mutirão e não acabou no mutirão, porque muitos começaram, mais, não sei se não viram o futuro ou o que aconteceu não seguiram em frente, mas, eles, o que puderam oferecer de..., de estrutura, o pessoal da Caixa estava aqui sempre, os mestres-de-obras tava aqui, a engenheira, todo o pessoal, que eles podiam fazer. Porque eles não deixavam fazer, que eles não deixavam fazer um nado errado, se você tivesse fazendo parede e tivesse um problema errado, eles cortavam, eles diziam, isso aqui não pode ser feito assim, pra que depois não tenha problema em dizer, ah! eles deixaram fazer errado o que eles puderam fazer de orientar de não deixar ser feita a coisa errada, eles fizeram.*³²³

Sueli também confirma a assistência da Ação Moradia e das outras pessoas envolvidas no projeto durante o processo de construção. Para ela, a assistência era permanente durante essa fase:

³²² Aparecido Mendes de França, autônomo, morador da Rua Maria Vieira Teles, 155, no Residencial Monte Alegre, é casado e tem dois filhos. Concedeu depoimento em 05/08/2008.

³²³ Depoimento de Alba Valéria de Menezes, *op. cit.*

Direto, assistência assim, é, sobre o material das casas, por exemplo, que eles tinham que dar mesmo! Eles vinham aqui, vinham aqui, como por exemplo, o Dedé vinha aqui, é o mestre de obra né, ver como tava indo, se tava errado fazia de novo, né, isso aí, eles ajudava a gente, isso aí. ³²⁴

Além disso, de acordo com Alba, mesmo depois de a construção ter terminado e as casas entregues, a assistência da entidade permaneceu:

(...) sempre eles estão vindo, algum problema que seja, que toca, que ocorra, que o momento que a gente esteja aqui, se a gente procurar, eles tenta ajudar o jeito que pode, claro que também tem que ter o limite né! mais, se um problema, que possa saber orientar, que ele possa arrumar, que seja, porque depois, que a gente entrou é claro, que fica tudo a cargo da gente, mas um problema relativo ao projeto que, que seja a solução, que só eles possam dar, se a gente procurar, eles tentam ajudar o melhor eles podem. ³²⁵

Mas essa assistência pós-construção pode ser colocada em perspectiva a partir da fala de dois depoentes, dando-nos pista de que, na verdade, era uma forma de preservar o próprio investimento. Aparecido de França, por exemplo, avalia que o acompanhamento acontece “enquanto a gente tiver em débito”. Já Sueli Ferreira vai mais longe e afirma que não percebe nenhuma assistência ou apoio adicional. “Pelo menos em casa eles não vêm aqui” oferecer apoio. Para ela, a presença ocasional de agentes da entidade se explica em termos pecuniários também, como já exposto por Aparecido. Conclui Sueli: “Eles só vêm aqui no dia de trazer o boleto, da que pagar né... a coisa, a casa, mas fora disso nem vejo eles”.

O segundo ponto relevante no discurso dos depoentes é em relação à vida sofrida que levavam antes de participarem do projeto. No depoimento de Eliana Carrijo Setti, presidente da Ação Moradia, vimos que a entidade começou seus projetos com assentados na ocupação do hoje bairro Dom Almir e que a assistência prosseguiu quando parte deles foram realojados no bairro Seringueiras. Se fizéssemos uma investigação minuciosa da origem de cada família do Conjunto Residencial Monte Alegre, encontraríamos muitas similitudes entre eles e os assentados do tempo do Dom Almir e Seringueiras, mas poucos deles realmente são originários desses assentamentos.

³²⁴ Depoimento de Sueli Tatiane Ferreira, *op. cit.*

³²⁵ Depoimento de Alba Valéria de Menezes, *op. cit.*

Na verdade, de todos os entrevistados, apenas Jane Ferreira admitiu ser oriunda do Seringueiras, mas, ainda assim, por morar na casa da sogra, esta sim, com sua família, moradora do assentamento original desde o começo. Imigrantes, a maioria veio a Uberlândia em busca do sonho da cidade, cuja imagem difundida cria a ilusão do progresso e do pleno emprego. Acabaram em bairros longínquos, pobres, com poucos recursos e em subempregos, formais ou informais.

O terceiro ponto que emerge das narrativas é a importância dada à casa própria como possibilidade emancipatória, de um direito alcançado, enfim, de “vencer na vida”, uma vez que como proprietários são agora pertencentes de fato à comunidade. Jane Ferreira resumiu bem a importância desse valor socialmente assimilado, ao afirmar que “só de saber que eu to na minha casa própria, é um sonho realizado, uma experiência boa demais”.³²⁶ Todos os problemas narrados, de antes, durante e depois do processo, da distância percorrida até o trabalho, da falta de equipamentos essenciais em uma comunidade em formação, tornaram-se parte da epopéia da conquista do imóvel, doravante um legado material e imaterial³²⁷ a ser repassado aos filhos.

Como vimos, o Residencial Monte Alegre foi uma iniciativa da Ação Moradia, em parceria com a Prefeitura Municipal de Uberlândia e o Governo Federal, através do financiamento da construção dos imóveis. À entidade coube selecionar as pessoas, realizar o projeto das moradias, fornecer os materiais, sendo que todas as casas foram erguidas com os chamados tijolos ecológicos produzidos pela ONG,³²⁸ além de fornecer os profissionais – engenheiros, arquitetos, mestres-de-obras – que supervisionaram as obras. A novidade, numa alusão ao dito popular do “ensinar a pescar”, é que as casas tinham que ser feitas pelos próprios moradores ou por pessoas por eles contratadas. Pretendia-se com isso diminuir os valores dos imóveis a patamares satisfatórios para o público-alvo, famílias com renda de até três salários mínimos. Conseguiu-se em parte o objetivo, uma vez que as prestações dos imóveis ficaram em cinquenta e seis reais mensais, durante setenta e dois meses (seis anos).

³²⁶ Depoimento de Jane Ferreira, *op. cit.*

³²⁷ Portelli afirma que a narrativa da experiência é uma arma contra o esquecimento e constitui-se ela própria como a memória do acontecido, tornando-se “a identidade do narrador e o legado que ela ou ele deixa para o futuro”. PORTELLI, *op. cit.*, p. 296.

³²⁸ Não deixa de ser contraditório o fato de uma ONG que busca a intervenção no espaço urbano a partir do discurso da conscientização ecológica, ter entre seus parceiros uma multinacional como a Monsanto, identificada por muitos ambientalistas exatamente como modelo de companhia cujos métodos vão de encontro aos ideais ambientais. Ou pode ser chamado de pragmatismo.

Mas a execução do projeto revelou-se mais problemática do que a sua concepção, uma vez que para muitos moradores foi extremamente difícil conciliar o trabalho com a construção da casa. Outros tiveram que contratar mão-de-obra e, como o orçamento era curto, várias casas demoraram muito a ser feitas ou o resultado final não ficou como era esperado. Muitos abandonaram as casas durante o processo. E, como efeito colateral e adverso, a presidente da ONG, conforme seu próprio depoimento, foi processada judicialmente por três pessoas por problemas na estrutura das casas (dois) e por tentar criar um vínculo empregatício resultante do trabalho em mutirão. Processos estes, garante ela, vencidos pela entidade.

A experiência dos moradores na participação da construção da casa própria é importante de ser pensada, também, como um processo relevante de construção e reelaboração de significados, constituindo-se enquanto um elemento da memória. Essa reelaboração parte de um processo social próprio e dinâmico, no qual os sujeitos, atuando ativamente ou se colocando de forma passiva, redimensionam o seu próprio lugar social. Por isso mesmo, para os profissionais da História, o diálogo com fontes orais se torna extremamente relevante. Como afirma Yara Khoury, “procuramos trabalhar as mútuas relações entre a história e a memória, assim como refletir sobre as implicações subjacentes aos procedimentos do historiador ao construir um conhecimento que também se institui como memória”.³²⁹ Nesses termos, a posse da casa própria, bem como a narrativa construída em relação a ela, deve ser entendida como elemento catalisador fundamental de mudança de vida e, por que não, de status social. É por isso que as narrativas incorporam um elemento divisor, antes e depois da casa própria. A vida sofrida de antes; uma nova vida depois.

Os depoimentos permitem-nos perceber que, se pouca coisa mudou efetivamente em termos práticos, além da condição de proprietários, obviamente, em termos simbólicos a mudança foi significativa, na medida em que a posse do imóvel representou a incorporação e o acesso à própria cidade. A elaboração da própria realidade a partir de um evento específico, o acesso à casa própria, possibilitou a criação e reelaboração de novas significações para a vivência cotidiana.

³²⁹ KHOURY, op. cit. p. 296.

A Ação Moradia é uma entidade ligada a uma vertente religiosa. Além dela, uma publicação on-line, o Cadastro Nacional das ONGs,³³⁰ listou em Uberlândia outras cinquenta e sete ONGs com orientações religiosas, dentre elas, igrejas evangélicas, católicas, pentecostais, protestantes ou afro-brasileiras. A lista de subvenções da Secretaria de Desenvolvimento Social, Habitação e Trabalho – SMDS –, da Prefeitura de Uberlândia,³³¹ traz uma relação de mais de cento e sessenta entidades beneficiadas com subvenções em dinheiro, para pagamento de custeio operacional, salários, projetos específicos ou em alimentos e produtos de higiene e limpeza. Dessa listagem, mais da metade das entidades são ligadas a algum culto religioso, de vertente e orientação variada, apesar de a lei municipal que regulamenta a concessão de subvenção em Uberlândia enfatizar que “é vedada a concessão de subvenção social (...) (a) cultos religiosos ou Igrejas”.³³²

O que podemos perceber é que a transformação de agremiações informais em ONGs possibilitou o acesso a fontes de financiamento público ou privado, como demonstra o depoimento de Eliana Setti, da Ação Moradia, já reportado anteriormente, sobre os motivos que a fizeram transformar uma Pastoral Católica em uma ONG, quais sejam, ter muito dinheiro.

Uma ação pragmática, portanto, semelhante àquelas adotadas por tantas outras entidades que puderam assim se capitalizar para realizar suas atividades. Frank Barroso, da ONG Cidade Futura relata a experiência de outra entidade, Periferart, assessorada pela Cidade Futura em sua gênese:

*Então, qual é o objetivo deles? É conseguir, ter, fazer... ter personalidade jurídica, organizar a ONG, organizar a comunidade, fazer eventos, arrecadar recursos, pra poder conseguir legalizar a entidade, vai lutar pelo terreno, e aí, do terreno vai conseguir parcerias, né, do setor privado, pra poder construir o espaço.*³³³

³³⁰ De acordo com o Cadastro Nacional das ONGs (Fonte: <http://www.ibtsonline.org/cno>) em pesquisa realizada em 02/06/2008, havia em Uberlândia 109 ONGs cadastradas.

³³¹ Disponível em www.uberlandia.mg.gov.br/secretaria, acessado em 16/10/2008.

³³² Artigo 6º, alínea I da Lei nº 5775, de 02 de junho de 1993, alterada parcialmente pela Lei nº 8794, de 19 de agosto de 2004. O artigo referido não foi alterado na nova redação da lei de subvenções.

³³³ Depoimento de Frank Barroso, *op. cit.* Negrito acrescentado como realce pelo autor.

A legalização da entidade torna-se assim o meio de se alcançar os resultados pretendidos, na medida em que possibilita o acesso aos recursos. A maioria das entidades mais antigas só adquiriu personalidade jurídica mais tarde,³³⁴ constituindo quase um padrão. Questionado a respeito do fato de sua ONG, a Cidade Futura, também passar por esse processo, organização antes, constituição jurídica depois, Frank afirmou que essa regulamentação era importante “pra organizar a luta”, citando o exemplo de entidades e movimentos sociais que passaram a ter visibilidade após a constituição jurídica, pois puderam ter acesso aos recursos.³³⁵ De acordo com informações passadas pela própria ONG, A Cidade Futura (ou Instituto Cidade Futura) já realizava ações desde 2005. Mas a constituição formal, propriamente dita, enquanto ONG se dará apenas em no em meados de 2006.³³⁶ Apesar de afirmar que não pretende buscar subvenções para a manutenção da ONG, a não ser que seja para projetos específicos, o estatuto da Cidade Futura abre essa possibilidade, conforme vemos abaixo:

Art. 12º - O patrimônio do Instituto Pró Cidade Futura será constituído de bens móveis, imóveis, veículos, semoventes, ações e títulos da dívida pública. Parágrafo Único - A receita do Instituto Pró Cidade Futura é constituído pelos bens e direitos a ele transferidos através de:

I - doações de pessoas físicas e/ou jurídicas;

II - subvenções que, eventualmente, lhe sejam destinadas pelo Poder Público;

*III - pelas contribuições dos sócios.*³³⁷

ONGs Confessionais: Estratégia de Proselitismo ou Preocupação Social?

As entidades ligadas a cultos religiosos são invariavelmente do tipo assistencialista ou filantrópico, a despeito de negativas de alguns de seus líderes, como a presidente da Ação Moradia, já mencionada. Essas são maioria entre as entidades que

³³⁴ A constituição jurídica de uma ONG, como vimos no capítulo II, não existe de fato. As entidades constituem-se juridicamente como associações sem fins lucrativos de direito privado, como forma de se adequar às regras de subvenções.

³³⁵ A respeito dos recursos advindos de subvenções públicas, bem como das parcerias entre ONGs e o Estado, o tema será mais bem trabalhado no terceiro capítulo da Dissertação.

³³⁶ O estatuto da ONG Cidade Futura é de 30 de junho de 2006.

³³⁷ Estatuto do Instituto Cidade Futura, artigo 12º, citado textualmente. Negrito acrescentado como realce pelo autor.

recebem subvenções, pelo menos em Uberlândia, como mostra a lista da SMDS e as pesquisas efetuadas.³³⁸ A mais antiga das Instituições ainda a ganhar subvenções do governo municipal é a ICASU³³⁹ – Instituição Cristã de Assistência Social de Uberlândia – que, apesar do nome, declarou, ao promulgar seu balanço de 1979³⁴⁰ que “não é religiosa, mas representa a comunidade”, o que não é novidade, uma vez que quase toda instituição filantrópica confessional não admite ser instrumento de suas controladoras. Eliana Setti (Ação Moradia), quanto ao aspecto religioso de sua instituição, declarou:

*Ela é hoje uma instituição que não tem nenhuma ligação com a Igreja. Desde o início eu, enquanto Pastoral da Moradia, eu cheguei no bispo: “eu não vou trabalhar numa linha católica, eu vou trabalhar no ecumenismo”. Porque a língua de Deus chama amor, não tem nomes. As igrejas têm que dar as mãos pra fazer esse plano de Deus. Vida para todos.*³⁴¹

Da mesma forma, o líder da ADRA, entidade assistencial ligada à Igreja Adventista do Sétimo Dia, quando confrontado com a importância da religião em suas práticas assistenciais, deu o seguinte depoimento:

*Veja só, nós atendemos a pessoas independente de cor, credo, religião... e não há objetivo de proselitismo, de fazer proselitismo, absolutamente. Porque nós atendemos as pessoas em suas necessidades.*³⁴²

Na mesma linha, a CEAMI, ligada à Igreja Casa de Oração, também defende um atendimento sem a preocupação evangelística, ou com objetivos proselitistas.³⁴³ No entanto, as práticas, ou mesmo o discurso, acabam nos fazendo entrever outra realidade, mas sempre determinada pela iniciativa do outro.

³³⁸ A pesquisa em arquivos privilegiou uma fonte, o jornal Correio de Uberlândia, não por ser mais confiável, mas por ser o mais acessível e o principal, em termos de circulação, para o recorte temporal proposto.

³³⁹ A respeito da ICASU, ver: MACHADO, M. C. T. *A Disciplinarização da Pobreza no Espaço Urbano Burguês: Assistência Social Institucionalizada (Uberlândia – 1965 a 1980)*. Dissertação de Mestrado, USP, 1990.

³⁴⁰ Jornal Correio de Uberlândia, de 16/01/1980: *Foi um Ano de Grandes Realizações nas Obras Assistenciais da ICASU*.

³⁴¹ Depoimento de Eliana Setti, *op. cit.*

³⁴² Valmor Ricardi, diretor da ADRA para os estados de Minas Gerais, Espírito Santo e Rio de Janeiro. Concedeu depoimento em 01/02/2004.

³⁴³ MEIRA, *op. cit.*, p. 45.

Para Eliana Setti (Ação Moradia), a construção de uma capela (Católica) no acampamento do Seringueiras, não teve relação com o fato de a Ação Moradia ser, naquela época (1998), a Pastoral da Moradia, da Igreja Católica, nem com o fato de todas as pessoas atendidas rezarem no início e fim dos trabalhos. Foi uma reação natural motivada pelos próprios assentados.

*Aí a comunidade religiosa nos desafiou. “Nós queremos agora uma capela, Eliana.” Porque nós temos o nosso credo, e você também é católica como nós, poderíamos fazer uma capela. Então veio a parte religiosa, agregando. E nós conseguimos apoiar uma parte da construção da igreja.*³⁴⁴

Para esse tipo de argumentação, algumas indagações, obviamente, ficam sem respostas: como explicar o suposto descompromissado desejo de alguém que faz parte de algum projeto assistencial como o da ADRA, por exemplo, em conhecer melhor a instituição religiosa por trás dessa entidade que lhe presta assistência médica, odontológica ou formação profissionalizante? Esse desejo manifesto, nada teria de ligação como fato dessa mesma pessoa assistida estar o tempo todo exposta à literatura religiosa, através de livros, revistas ou folhetos? Será que o fato de as cestas básicas serem distribuídas após um culto e que, muitas vezes a condição para o cadastro que dá direito ao auxílio é a assistir ao culto, nada pesa nas opções religiosas dessas pessoas beneficiadas? Na mesma fala citada anteriormente do líder da ADRA em que o proselitismo é negado, há o complemento:

*Se a pessoa tem interesse de conhecer o porquê de nós sermos assim, o que nós cremos, é lógico que nós estamos de braços abertos. E como nós somos Adventistas do Sétimo Dia, e o nosso nome diz assim: que nós estamos aguardando o retorno do Senhor Jesus, e nós cremos que todas as pessoas são convidadas para esse reino que ele vai estabelecer, um reino de paz, onde a morte, o sofrimento, a dor, vai acabar, então é nosso dever, é com nosso próprio sangue, convidá-los a que aceitem a Jesus como seu Salvador pessoal, se ainda não o fizeram.*³⁴⁵

Em relação à CEAMI, algumas práticas, bem como depoimentos de líderes e internos nos permitem uma aproximação maior de seu método. Em primeiro lugar,

³⁴⁴ Depoimento de Eliana Setti, *op. cit.*

³⁴⁵ Depoimento de Valmor Ricardi, *op. cit.*

dentro do processo de tratamento os internos aprendem que o vício não é algo externo a eles, mas interno, na medida em que se tornaram viciados porque o diabo tomou conta deles, e é necessário, então, exorcizá-lo. A partir disso, surge a prescrição do remédio: jornada de dezesseis horas por dia, durante oito meses, dividida em Terapia Ocupacional (seis horas), estudos bíblicos (seis horas), alimentação e lazer, além das tarefas individuais, como lavar roupas. Todo o processo é pensado de maneira a levar o interno a refletir sobre sua vida anterior (de pecado) e levá-lo ao arrependimento, ao “novo nascimento”. Um dos obreiros da CEAMI, como são conhecidos os monitores da instituição, Wilton Antônio Teixeira, destaca a importância da religião no processo de cura; ele que, ex-dependente químico, foi um interno:

*O novo nascimento é primordial né, pra vida de um ex-drogado. De um ex-dependente químico. Eu creio que sim, né... não tem... não tem outra forma, a não ser o que... (...) várias pessoas também passaram, mas... alguns não teve um novo nascimento e hoje em dia a gente, né... tem notícias que não são muito boas sobre essas pessoas, né. Terminou o tempo, eee... não teve um novo nascimento, então teve muitas dificuldades pra conviver com, com o mundo lá fora. As pessoas... E já as pessoas que já teve um novo nascimento tão dando um bom testemunho e a gente tem certeza que... né, um encontro com Deus é primordial na vida de um recuperado.*³⁴⁶

Desnecessário dizer que o novo nascimento garante mais do que apenas a recuperação para o ex-dependente químico na CEAMI. Pode garantir também a possibilidade de trabalho na instituição, como aconteceu com o senhor Wilton, ou ainda na empresa dos diretores da entidade. Feitas as contas, pode ser um bom negócio a recuperação através do método do “novo nascimento”. O senhor Wilton destaca a participação efetiva da empresa “parceira” na possibilidade de retorno à sociedade. Afirmo ele:

Bom, realmente a preocupação da, da CEAMI é muito grande quando... quanto à volta do aluno, voltar pra reintegrar à sociedade. A obra tem oferecido aí... é, dentro das condições da obra, um trabalho, né, um trabalho honesto, para o aluno continuar... o ritmo de vida dele, né, que aqui dentro ele... adquirir uma certa responsabilidade, então esse emprego lá fora vai dar continuidade, né, na

³⁴⁶ Wilton Antônio Teixeira, casado, 2 filhos, natural de Ituiutaba, MG. Monitor da CEAMI e dependente químico recuperado. Concedeu depoimento em 03/05/2005.

sequência da vida dele aqui dentro. Que ele teve aqui dentro. E, também uma casa, uma moradia, móveis, o que tá dentro das condições da obra, a obra tem feito sim, né, para vários alunos o qual tem recebido o diploma aí e tá saindo.

347

Nem todos conseguem recuperar-se, e nem todos que conseguem alcançam os benefícios oferecidos aos que “nasceram de novo”. De acordo com o dirigente da entidade, apenas vinte por cento dos internos conseguem completar o período de tratamento, que é de oito meses, e destes, alguns, por demonstrar publicamente os frutos do “novo nascimento”, o bom testemunho, na expressão do senhor Wilton, entram na posse dos prêmios concedidos a quem de direito, ou seja, trabalho, casa e até móveis, já que a empresa parceira:

É, com certeza, né, é uma empresa muito... séria, né. Também... tem... é uma empresa rigorosa quanto... ao comportamento, né, do funcionário. Então a pessoa tem que tá, né, como se diz, dando um bom testemunho lá dentro, sendo uma pessoa muito responsável.

E o “novo nascimento” será fiscalizado durante algum tempo após o fim do período do tratamento, através de reuniões periódicas, com os ex-internos e suas famílias, para verificar se a recuperação foi genuína ou não, do que dependerá também a manutenção dos benefícios aferidos.

A “Terapia Ocupacional” é um caso à parte e que merece reflexões mais extensas. Em seu depoimento, o senhor Wilton refere-se à Terapia Ocupacional e à relação da instituição com a Junco, a empresa parceira, nos seguintes termos:

Não é assim praticamente um convênio né... a gente tem uma empresa que vem... que dá uma.. uma ajuda pra obra, assim, né. Que ééé... a Junco – Indústria e Comércio – que é uma empresa o qual, né, os alunos aqui nós temos uma Terapia Ocupacional, ao qual essa obra oferta, né, um valor, uma quantidade de valor mensal, de ajuda de custo pra obra, né. Ajuda nas despesas, pagamento de energia, de água, né... alimentação e... somente, né,

³⁴⁷ *Idem.*

*essa, essa empresa mesmo que tem colaborado – a gente chama de colaborador – que tem colaborado com a obra.*³⁴⁸

O depoimento de Alfredo,³⁴⁹ interno recém-chegado e ainda em fase de adaptação à época da pesquisa, nos ajuda a elucidar um pouco como se processa a parceria entre a entidade – CEAMI – e sua parceira – Junco –, na verdade sua mantenedora. Em relação à rotina diária na entidade, comparando com outras entidades (também religiosas) por onde já havia passado, Alfredo considerou o dia-a-dia na CEAMI excessivamente leve, uma vez que na outra:

(...) você acordava às 6 horas também. Orava o terço, tomava seu café da manhã e capinava...enxada mesmo, era capinar cana, capinar pomar. Capinar café, varrer pomar, entendeu? Aqui eu cheguei e peguei uma coisa meio que diferente... aí foi empacotar garfinho é... empacotar... ééé... convitinho de chá de bebê, di aniversário. Achei meio que estranho isso.

A preocupação de Alfredo em relação à Terapia Ocupacional dizia respeito à sua visão sobre recuperação, já construída no contato com outras entidades. Principalmente em torno de dois pontos. O primeiro era sobre a suposta eficácia de um tratamento que dava mais importância ao coletivo do que ao indivíduo. Pelo menos esse era o argumento dos obreiros quando inquiridos sobre a razão de estarem sempre juntos, nos esportes e lazer, nos momentos de estudos bíblicos e na Terapia Ocupacional. Confrontado com o método da CEAMI, Alfredo titubeou:

Falei: 'peraí, muita gente reunida ao mesmo tempo, conversando, trabalhando...' taí que achei meio estranho. Não consegui me adaptar a esse ritmo de muita gente junta, porque a recuperação é individual, para a pessoa, não é em grupo.

Em segundo lugar, Alfredo acreditava que a cura deveria passar por um processo de desintoxicação física, à base de muito trabalho braçal, ao mesmo tempo em que essa seria uma forma de desviar os pensamentos de imagens que poderiam levar o interno a fraquejar, como a saudade dos amigos, da família. De tanto insistir, Alfredo conseguiu

³⁴⁸ *Idem, ib.*

³⁴⁹ Alfredo Carlos Ribeiro Neto, natural de Franca – SP, interno na CEAMI durante o ano de 2005. Concedeu depoimento em 03/05/2005.

ser designado para uma função mais de acordo com seu gosto, sozinho ao ar livre e, ao mesmo tempo, mais desafiadora: fazer uma horta. É claro que, apesar de estar tão pouco tempo na casa, ele já havia sido rotulado de rebelde, perdendo a capacidade de se candidatar aos prêmios destinados aos que passassem pelo “Novo Nascimento”.

A Terapia Ocupacional, louvada pelo senhor Wilton e questionada por Alfredo, consiste na verdade em serviços prestados à empresa – Junco – sem ganhos reais em troca. Sendo uma empresa que produz e comercializa temperos, doces, alimentos e produtos para festas,³⁵⁰ a empresa utiliza a entidade como uma espécie de linha auxiliar de produção, em que são separados, embalados, etiquetados e encaixotados todos os tipos de produtos comercializados pela empresa. Apesar de realizarem o trabalho várias horas por dia, os internos nada recebem.

No site da Junco, a empresa declara-se socialmente responsável, sendo detentora do selo Empresa Cidadã,³⁵¹ concedido em 2003. Declarando que “a família Junco pratica responsabilidade social com o coração aberto para quem precisa (...)”, a empresa assim se expressa em relação à CEAMI:

A Junco sabe que o CEAMI é um instrumento muito pequeno, diante da grandeza do problema da dependência química. Mas tem consciência do valor de seu trabalho e luta com toda dedicação para que seu exemplo sirva de estímulo às empresas de todo o Brasil.

A Junco é uma empresa cujos proprietários são evangélicos e que acreditam na filantropia como forma de resgate social e de devolução à sociedade das “bênçãos” conquistadas, além, obviamente, da possibilidade de agregar valor ao negócio, numa forma de Responsabilidade Social Empresarial (RSE), como prova o selo Empresa Cidadã, aceito (e divulgado) pela empresa. Aline Aparecida Roberto afirma que:

³⁵⁰ Informações obtidas no site da empresa: <http://www.junco.com.br/empresa.asp> acessado em 28/10/2008. A Junco Indústria e Comércio Ltda., é uma empresa familiar do ramo de alimentos e artigos para festas, com mais de 500 empregados em Uberlândia.

³⁵¹ O selo Empresa Cidadã é concedido desde 1999 em parceria entre Câmara Municipal de Uberlândia e CDL de Uberlândia. De acordo com o site do CDL (www.cdludi.com.br): “O principal objetivo é promover na cidade de Uberlândia o engajamento do setor privado em ações sociais que envolvam educação, cultura, saúde, meio ambiente, esporte e lazer, cidadania e auxílio à organizações de serviço à comunidade, propiciando o desenvolvimento sustentado da sociedade.”

*A cultura da responsabilidade social está alicerçada no diagnóstico de que a intervenção estatal é insuficiente e a resolução das questões sociais demanda o envolvimento da sociedade como um todo. Na RSE, a diferença é que os “atores sociais” são as empresas, tentando “fazer a parte delas” neste processo de tutela.*³⁵²

Ações de Responsabilidade Social Empresarial no Universo das ONGs

Marcílio Rodrigues Lucas acredita que “é no contexto de consolidação do “Terceiro Setor” como padrão de intervenção que a responsabilidade Social Empresarial (RSE) desponta como fenômeno de grande visibilidade na vida cotidiana (...)”.³⁵³ A nosso ver, o autor não leva em conta outras variáveis históricas, já que o desenvolvimento da RSE deve ser visto também como parte da sofisticação do sistema financeiro – mundial e brasileiro – e a inserção cada vez maior das empresas no universo das Bolsas de Valores, que exige alguns critérios de transparência administrativa, principalmente a chamada “Governança Corporativa”, conjunto de técnicas e métodos racionais e profissionais de gestão. Além, é claro, das próprias transformações do capitalismo, obrigando as empresas a se adaptar.

Em sua Dissertação de Mestrado, Evelyn Pereira³⁵⁴ se propôs a reconstruir historicamente a trajetória da cultura da Responsabilidade Social Empresarial no Brasil, desenvolvendo um modelo de periodização que resumimos a seguir:

- *Até a década de 30, a filantropia empresarial era baseada na figura do empresário, como favor, motivada por ideais religiosos. Ainda não havia uma legislação trabalhista ou de proteção social para o trabalhador e este dependia da 'caridade cristã' dos patrões. Como exemplo desse modelo, temos as vilas operárias.*

³⁵² ROBERTO, Aline Aparecida. *Responsabilidade Social Empresarial: um estudo sobre as maiores instituições financeiras privadas no Brasil*. Dissertação de Mestrado. Apresentada ao Instituto de Economia da UNICAMP, 2006, p. 08.

³⁵³ LUCAS, Marcílio Rodrigues. *Potencialidades Emancipatórias? Os Projetos de Responsabilidade Social Empresarial do Instituto Algar em Questão*. Monografia de conclusão de curso apresentada ao Departamento de Ciências Sociais da UFU, 2006, p. 34.

³⁵⁴ PEREIRA, Evelyn Andréia Arruda. *A Empresa e o lugar na globalização: “responsabilidade social empresarial” no território Brasileiro*. Dissertação de Mestrado em Geografia Humana, apresentada ao Departamento de Geografia, da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo – USP, 2007.

- *Da década de 30 a 80, a regulação estatal dos deveres das empresas, e a adoção de políticas trabalhistas, tornaram a proteção social não favor, mas um direito. Obviamente devemos lembrar que a regulação estatal nada mais era do que uma aliança empresa-estado.*
- *A partir dos anos 80, a desigualdade social e a impossibilidade da ação estatal tornaram-se patentes e a ortodoxia econômica, para minorá-las, incorpora o discurso sobre o papel social da empresa, em termos mercadológicos, como ação de marketing e diferencial competitivo.*³⁵⁵

Na verdade, o próprio conceito de RSE ainda é objeto de disputa,³⁵⁶ a partir das formulações e interpretações de cada ator social envolvido no processo. O desenvolvimento da 'cultura' da RSE tem ocupado as páginas e espaços dos principais veículos da mídia contemporânea, num esforço de, ao mesmo tempo em que se produz a análise, compreender o contexto em que a mesma se desenvolveu, sem, contudo, se chegar a um consenso quanto ao mérito e as significações do conceito. Marcílio Rodrigues Lucas observa a contradição que perpassa todo o discurso da RSE, afirmando que:

*Na questão específica da RSE, a mistificação e a contradição são mais gritantes, já que as empresas passam a reivindicar a condição de agentes competentes no enfrentamento de mazelas sociais (exclusão, pobreza, destruição ambiental) que, na verdade, são conseqüências sistemáticas da ordem capitalista, cuja expressão concreta são as próprias empresas.*³⁵⁷

Entre essas contradições, podemos acrescentar a própria idéia de se propor uma periodização à RSE de acordo com a forma como supostamente teria se desenvolvido no Brasil. Não podemos negar que o contexto social de cada época específica possibilitou o surgimento de uma forma de intervenção social de empresas, motivadas por várias razões. No entanto, não há como afirmar peremptoriamente que, a cada

³⁵⁵ A periodização da RSE proposta por Pereira não é a única, mas constitui-se a escolha do pesquisador. Como exemplo de outras visões, sob uma perspectiva economicista, sugerimos ROBERTO, Aline Aparecida. *Responsabilidade Social Empresarial: um estudo sobre as maiores instituições financeiras privadas no Brasil*. Dissertação de Mestrado. Apresentada ao Instituto de Economia da UNICAMP, 2006. E o relatório “*Responsabilidade social empresarial: perspectivas para a atuação dos sindicatos*” Florianópolis: IOS, 2004. Instituto Observatório Social. Que propõe uma visão a partir das lutas trabalhistas e sindicais. Disponível em: <http://www.observatoriosocial.org.br>. Acessado em 21/10/2008.

³⁵⁶ Instituto Observatório Social (<http://www.observatoriosocial.org.br>), *op. cit.*

³⁵⁷ LUCAS, *op. cit.*, p. 12.

momento, as empresas abandonam suas práticas anteriores em nome de uma nova forma de agir.

Assim, é fato que em qualquer tempo empresas diferentes recorrem a formas diferentes de ação 'social', seja para atender os seus interesses específicos, em função da própria leitura da realidade ou dos valores sociais e religiosos dos proprietários e acionistas, como são os casos, em relação a este objeto de pesquisa, da CEAMI e sua mantenedora, a Junco. A ação da Junco ao estabelecer uma entidade assistencial, a CEAMI, se deveu primeiro aos ideais religiosos de seus proprietários, como já exposto, e à idéia da caridade cristã como forma de “testemunho”, algo compartilhado já por muito tempo por uma miríade de tradições religiosas, nem todas cristãs, diga-se de passagem, em relação à apropriação do conceito. Somente mais tarde é que a Responsabilidade Social Empresarial vai se estruturar como estratégia de negócios no Brasil, principalmente com a criação do Instituto Ethos de Empresas e Responsabilidade Social em meados dos anos 1990, ele mesmo uma Organização Não-Governamental, criado, segundo seu site, “com a missão de mobilizar, sensibilizar e ajudar as empresas a gerir seus negócios de forma socialmente responsável, tornando-as parceiras na construção de uma sociedade sustentável e justa”.³⁵⁸ Com associados espalhados por todo o Brasil, o Instituto Ethos tem “como característica principal o interesse em estabelecer padrões éticos de relacionamento com funcionários, clientes, fornecedores, comunidade, acionistas, poder público e com o meio ambiente”.³⁵⁹

Sendo uma ONG surgida da experiência religiosa de empresários, a CEAMI tornar-se-á um trunfo posterior como exemplo da ação de uma empresa socialmente responsável, dentro das diretrizes da RSE defendidas pelo Ethos e outros organismos estatais e privados nascidos na esteira desses novos tempos, que surgem sob pressão, como um “movimento mundial em busca do resgate de valores como ética, solidariedade e confiança,” tal como afirma Ana Paula Zago.³⁶⁰ Para essa autora, essa pressão mundial tornou-se catalisadora de um movimento de intervenção no social, seja através da parceria com ONGs, institutos e fundações, seja através de ações diretas ou

³⁵⁸ Instituto Ethos de Empresas e Responsabilidade Social Empresarial. Informações colhidas em seu site, www.ethos.org.br, acessado em 20/10/2008.

³⁵⁹ *Idem*.

³⁶⁰ Zago, Ana Paula Pinheiro. *Sustentabilidade Corporativa: O caso “Dow Jones sustainability index”*. Dissertação de Mestrado em Administração, Universidade Federal de Uberlândia, 2007, p. 28.

de *joint ventures* com o setor público, no sentido de minorar as precariedades das condições sociais. A forma de conceber a ação empresarial nesse novo modelo é representativa do discurso que permeia as discussões sobre RSE, particularmente dos agentes empresariais envolvidos, o que configura outra das contradições apontadas por Marcílio Lucas. Afinada com esse discurso, Zago afirma que:

*As enormes desigualdades sociais ressaltam ainda mais o tema, fazendo com que a Responsabilidade Social surja como uma nova forma de pensar o social, transformando as empresas em agentes de uma nova cultura e unindo diferentes atores sociais em torno de uma única questão: o bem-estar social. Gerir uma organização empresarial de modo socialmente responsável não implica abandonar os objetivos econômicos, mas sim em agregar valores sociais a essa gestão, como pensar os impactos na comunidade, na geração de emprego e renda dos funcionários, no financiamento de sua educação e adoção de políticas ambientalmente compatíveis.*³⁶¹

A nosso ver, pelo menos três fatores deixaram de ser levados em consideração nessa análise da RSE de Ana Paula Zago, que é, como já afirmamos, representativa do discurso padrão.³⁶²

Em primeiro lugar, o papel da empresa no aprofundamento das desigualdades sociais. Vários autores concordam que as desigualdades sociais, que sempre foram a tônica nas relações humanas, conheceram seu período de maior aprofundamento com a Revolução Industrial e a destruição sistemática dos modos de produção tradicionais, a partir do século XVIII. Obviamente que mudanças tão dramáticas provocaram protestos e rebeliões sistemáticas. Referindo-se a essa época na Inglaterra, Thompson nomeia as

³⁶¹ *Idem*, p. 37.

³⁶² Como contribuição ao debate, algumas dissertações e teses acadêmicas que vão além do viés mercadológico na literatura tradicional dos cursos de Administração e Economia:

ALMEIDA, Carla Cecília Rodrigues. *O marco discursivo da participação solidária e a redefinição da questão social: construção democrática e lutas políticas no Brasil pós 90*. Tese de Doutorado em Ciências Sociais apresentada ao Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas, 2006.

BRANCO, Maria da Graça Fernandes. *Parceria Empresa/Escola: alternativa para a melhoria da qualidade de ensino?* Dissertação de Mestrado apresentado na Faculdade de Educação da Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP, 2001.

SOUZA, Silvana Aparecida de. *Educação, Trabalho Voluntário e Responsabilidade Social da Empresa: “Amigos da Escola” e outras formas de participação*. Tese de Doutorado apresentada na Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo – USP, 2008.

TOLEDO, Rodrigo Alberto. *O desenvolvimento sustentável na formulação de políticas públicas e sua proposta de gestão cidadã em Araraquara no período 2001-2004*. Dissertação de Mestrado em Sociologia, da Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, 2006.

perturbações econômicas e políticas geradoras do caos social como “a dureza dos tempos”.³⁶³ Desde essa época já se pensava no “papel social” das entidades econômicas em 'minorar' os efeitos sociais causados em parte por elas mesmas, no sentido de proteger os mais pobres e, ao mesmo tempo, seu próprio patrimônio.

Nanci Valadares de Carvalho, buscando compreender a origem das ONGs, relaciona-as às organizações assistenciais “de iniciativa de elites altruísticas do tipo smithiniano”,³⁶⁴ ou seja, aquelas organizações que surgiram ao tempo (ou quase) da Revolução Industrial, patrocinadas pela nascente elite capitalista industrial, com propósitos 'humanitários', ao mesmo tempo com o objetivo de frear os impulsos de protestos da crescente parcela da população que era deixada à margem do desenvolvimento econômico-industrial do século XVIII. Referindo-se a esses motins e às iniciativas ‘beneméritas’ das elites do período, Thompson afirma:

*A disposição para motins certamente funcionava como um sinal para os ricos de que era preciso colocar em bom estado os mecanismos de assistência e caridade da paróquia – cereais e pão subsidiado para os pobres. Em janeiro de 1757, a municipalidade de Reading concordava que se devia criar uma subscrição que se levantasse dinheiro para comprar pão a ser distribuído aos pobres.*³⁶⁵

Tal origem remete a iniciativas de minimização dos problemas da desigualdade social, atentando aos sintomas, sem levar em conta as causas. Uma grande parte das iniciativas de entidades sociais atualmente situa-se nesse nicho de atividades chamadas de assistencialistas, que englobam ações que abrangem áreas da saúde, educação e promoção social, eufemismo politicamente correto para assistencialismo ou filantropia, como é o caso da CEAMI, de iniciativa da Junco.

Após a Segunda Guerra Mundial, no processo de consolidação da Economia de Mercado e no rastro da constituição das grandes empresas transnacionais a desigualdade social aprofundou-se, principalmente como efeito da própria ação dessas empresas, que acabaram por constituírem-se como modelos de ação empresarial, notadamente por sua

³⁶³ THOMPSON, *op. cit.* p. 19.

³⁶⁴ CARVALHO, *op. cit.* p. 15.

³⁶⁵ THOMPSON, E. P. A economia moral da multidão inglesa no século XVIII. In: *Costumes em Comum: Estudos sobre a cultura popular tradicional*. São Paulo: Companhia das Letras, 1998, p. 190.

capilaridade e alcance global, busca de diminuição de custos e maximização de lucros, redefinido padrões de consumo e de produção. Esse processo ficou mais conhecido como Globalização. Como desdobramento,

*em várias regiões do mundo a globalização provocou o aumento do desemprego, o rebaixamento dos padrões de emprego e salário, a fragilização das condições de vida de uma enorme parcela da população e a exclusão social.*³⁶⁶

Portanto, há uma confluência entre a ação empresarial, aprofundando as desigualdades sociais, o clamor de diferentes sujeitos sociais contra esse quadro - numa reedição dos 'motins' que vêm desde o século XVIII, como aqueles estudados por Thompson - notadamente a partir do final dos anos 1960, e o desenvolvimento de um quadro de tutela social, com as empresas se tornando os “agentes da mudança” e da “gestão do social”, o que configura realmente o dito popular da raposa tomando conta do galinheiro.

O segundo fator a ser levado em conta, nesta análise da Responsabilidade Social Empresarial, é o da dimensão política da atuação social das empresas. Referindo-se à França de meados dos anos 1990, Fitoussi e Rosanvalon detectaram uma profunda apatia com a ação política, cujas pesquisas e estatísticas diversas anunciadoras do fenômeno não conseguiram captar, segundo os autores, as causas reais dessa apatia, quais sejam, “los fenómenos de precariedad, el sentimiento creciente de inseguridad, las formas múltiples de fragilización del vínculo social”.³⁶⁷ Uma das críticas de Fitoussi e Rosanvallón denuncia as fragilidades das análises da sociedade francesa pelo viés econômico, sobretudo, por compreenderem que as mesmas são insuficientes para a compreensão real da sociedade e de seus problemas. Essa maneira superficial de lidar com a realidade aparece, segundo os autores, nos dados estatísticas com tratamento economicista, que alimentam a avaliação de que “todo va bien a excepción del desempleo”,³⁶⁸. Para Fitoussi e Rosanvallón, como a sociedade deve ser investigada a partir de seus elos mais débeis, esta exceção, o desemprego, deveria ser o ponto de

³⁶⁶ Instituto Observatório Social, *op. cit.*, p. 12.

³⁶⁷ FITOUSSI, Jean-Paul; ROSANVALLON. *La Nuova Era de Las Desigualdades*. Buenos Aires: Manantial, 2003, p. 23.

³⁶⁸ *Idem*, p. 23.

partida para a análise, com atenção especial para o avanço do industrialismo e a dificuldade das políticas compensatórias estatais em minorá-lo.

Deve-se, portanto, avançar nas análises, afastando-se da visão da inevitabilidade de uma sociedade desigual, geralmente compartilhada por parcelas dos que não são vítimas da desigualdade. Buscando um diagnóstico que permitisse compreender o fenômeno social do mal-estar geral da sociedade em fins do século XX, Pierre Ansart lembra que os primeiros socialistas (século XIX) percebiam que o capitalismo nascente era,

*(...) em seu ponto de vista, gerador de uma insatisfação essencial ligada ao seu próprio modo de funcionamento (...) - e que - a extensão do capitalismo dissolveu, sem substituí-los, os vínculos comunitários e as satisfações que proporcionavam, (fazendo) com que as obrigações e as divisões do trabalho fossem experimentadas não mais como trocas sociais, mas como coerções, ou, eventualmente, como agressões.*³⁶⁹

À parte o direcionamento que Ansart dá à sua análise, é possível perceber – e concordar – em seu diagnóstico que o próprio sistema em que estamos inseridos é o gerador dessa insatisfação geral, refletindo-se, é claro, no comportamento político das pessoas de maneira bastante perversa. Por um lado, forjando a idéia da inevitabilidade do sistema, ou seja, na aceitação de que é essa situação que estamos vivendo e é dessa forma que as coisas continuarão acontecendo. Dessa forma, qual o objetivo da ação política? Por outro, lado, a compreensão de que, inevitavelmente, nossos interesses estão ligados (ou ao menos de uma parcela considerável da população) ao *locus* do trabalho, na empresa, tornando, muitas vezes, seja por aceitação ou imposição, a dimensão política das ações cotidianas limitada a esses mesmos interesses, ou, criada justamente para acomodá-los.

Ansart faz esse diagnóstico ao perceber a imbricação dos interesses empresariais e as ações políticas estatais em relação às tomadas de decisão econômicas. Ele afirma que:

³⁶⁹ ANSART, Pierre. Mal-estar ou fim dos amores políticos? In: *História & Perspectivas*, n° 25 e 26 – jul./dez. 2001/jan./jun. 2002 – Uberlândia/MG. Universidade Federal de Uberlândia, p. 57.

*A empresa moderna cria seus próprios dispositivos de mobilização visando aumentar em seus membros processos de identificação. A partir dessas atitudes, as decisões tomadas pelo poder político no domínio da economia são submetidas à apreciação dos atores econômicos e avaliadas segundo seus resultados.*³⁷⁰

Pior ainda quando as ações das empresas passam a interferir no espaço privado ou no espaço público da construção da cidadania. As ações de empresas, ou de entidades a serviço delas, ocorrem a partir de um discurso de impossibilidade de o Estado suprir necessidades, os chamados bens sociais ou direitos sociais, a partir de políticas públicas eficientes e inclusivas. Não que o Estado deva ser o único a provê-las, mas não pode deixar seu papel normatizador e regulador de direitos e deveres, com a obrigação de garantir que todos, indistintamente, tenham acesso a eles, e não apenas alguns que, por acaso, sejam alvos das ações de “Responsabilidade Social” de atores sociais privilegiados.

O texto da Constituição brasileira não define realmente a quem se deve atribuir a implementação dos direitos sociais. Define apenas que cabe ao Estado assegurar que tais direitos sejam de fato garantidos aos cidadãos, além de ser prerrogativa do Estado também o papel fiscalizador e normatizador. A questão que permanece é se alguma outra instituição que não o próprio Estado poderia ser mais eficiente ou universalizador de políticas públicas, principalmente ao levarmos em conta que direitos sociais devem se pautar por princípios de igualdade e impessoalidade, sejam em relação a classe, gênero ou etnia, justamente os princípios constituidores da definição e do exercício da cidadania. Na medida em que as atribuições do Estado (não apenas como planejador e gestor, mas como executor de fato desses princípios de cidadania que se configuram como direitos constitucionais) são transferidas, em qualquer das etapas, para agentes privados, temos uma reconfiguração do próprio conceito de cidadania.

Cheibub & Locke defendem esse papel ativo do Estado na universalização das políticas sociais, ao afirmarem que

A dimensão política é evidente uma vez que obrigatoriedade em sociedade implica a ação normativa do Estado, do poder público. Assim, direitos

³⁷⁰ Instituto Observatório Social, *op. cit.*, p. 12.

*“garantidos pela sociedade” significa que o Estado, expressão política dos valores e interesses vigentes na sociedade, tem que garanti-los.*³⁷¹

Mas quem deve ocupar o papel protagonista necessário de executor de políticas públicas eficientes e igualitárias, já que não se deve esperar que o Estado seja de fato o único provedor? Em nosso ponto de vista, todos os atores sociais têm o dever de contribuir com a implementação de políticas públicas, tendo o Estado como o garantidor de que as mesmas cheguem a todos os demandantes, com a certeza de que estas são resultados de conquistas sociais, de acesso pleno como instrumento de cidadania, não como possibilidade de barganha política, econômica ou religiosa, como sói acontecer frequentemente quando essas políticas sociais aparecem travestidas de ajuda, caridade ou favorecimento especial.

Cheibub & Locke vão nessa direção ao afirmarem que a aplicação das políticas públicas enquanto direitos de cidadania “não é uma questão de escolha, mas sim de obrigação de todos os atores sociais”. Além disso, afirmam os autores, todos os atores sociais “podem ajudar, podem colaborar e é bom que o façam, mas não podem minar e/ou diminuir o papel e/ou função do Estado nesta questão”.³⁷²

Acima de tudo, Cheibub & Locke nos alertam quanto aos efeitos negativos de entidades privadas arrostarem a si a incumbência de implementar projetos sociais, quer sejam conglomerados industriais ou comerciais agindo diretamente ou através de entidades sem fins lucrativos constituídas para esse fim:

Essa situação (da empresa provedora de todas as necessidades humanas da comunidade, empregada ou não) pode diminuir o poder e a autonomia de outros atores sociais como, por exemplo, os sindicatos. Esse é um risco que se deve ter em mente ao se demandar que empresas assumam responsabilidades sociais porque têm recursos e poder - maiores que outros atores sociais - para assumi-las. Pode-se operar um fortalecimento do poder das empresas e corporações na medida em que, além de unidades de produção econômica, elas passam a ser vistas como promotoras de bem-estar social, no sentido mais amplo que o estritamente econômico. Arrisca-se, também, contribuir-se para o

³⁷¹ CHEIBUB, Z. B.; LOCKE, R. M. Valores ou interesses? Reflexões sobre a responsabilidade social das empresas. In: KIRSCHNER, A. M., GOMES, E.R. & CAPPELLIN, P. (org.) *Empresa, empresários e globalização*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 2000, p. 5.

³⁷² *Idem*, p. 5.

*esvaziamento do espaço público e da compreensão de que bem-estar social é um direito de cidadania, cuja garantia é obrigação de toda sociedade, e não de determinados atores, por mais fortes e influentes que o sejam.*³⁷³

O terceiro e último fator a que nos referimos anteriormente, diz respeito à precariedade na relação entre as empresas e empregados e/ou comunidade atendida quanto à temporalidade ou extensão do benefício em si. A marca das ações sociais das Organizações Não Governamentais e, por conseguinte, das empresas que atuam por meio delas, é a transitoriedade, por mais que entidades representativas ou estimuladoras da RSE preguem a junção das ações empresariais com o Estado na tentativa de torná-las realmente políticas públicas permanentes.

O Instituto Ethos, já citado, que pode ser considerado um dos pioneiros na divulgação da RSE no Brasil, contando em Uberlândia com associados do porte dos grupos empresariais Algar, Martins e Uberlândia Refrescos, tem como uma de suas linhas de atuação a articulação do movimento de RSE com políticas públicas.³⁷⁴ Mas esse é um objetivo a ser alcançado, prevalecendo no meio a descontinuidade dos projetos, sujeitos à arbitrariedade dos administradores das unidades produtivas e dos humores dos gestores públicos, quando as entidades parceiras dependem de subvenção oficial.

As políticas públicas de inserção e inclusão social, de promoção ou resgate da cidadania e da conquista de direitos pressupõem que somente poderão ser definidas como tais com a atuação efetiva do Estado e da luta constante dos sujeitos sociais em prol de demandas coletivas e emancipatórias, com a participação do conjunto da sociedade. Não poderão ser consideradas como tais a partir da atuação pontual de entidades privadas, ou de entidades produtivas, cujos interesses geralmente tendem a reforçar a tese das políticas públicas como medidas paliativas ou compensatórias, jamais como promotores da igualdade e justiça social. Tal como Cheibub & Locke, corroboramos a tese de que uma empresa, de fato, socialmente responsável,

³⁷³ *Idem*, ib. p. 6.

³⁷⁴ São cinco linhas de atuação do Instituto Ethos. 1ª: *Ampliação do movimento de responsabilidade social empresarial*; 2ª: *Aprofundamento de práticas em RSE*. 3ª: *Influência sobre mercados e seus atores mais importantes, no sentido de criar um ambiente favorável à prática da RSE*; 4ª) *Articulação do movimento de RSE com políticas públicas*; 5ª) *Produção de informação*. Fonte: site do www.ethos.org.br, acessado em 20/10/2008.

*(...) é uma empresa que é um “bom empregador”. Por “bom empregador” queremos dizer uma empresa que assegure uma atmosfera de justiça nas relações de trabalho que têm lugar no seu interior; que trate seus trabalhadores como pessoas morais, dignas de respeito e consideração e pague salários que permitam condições de vida razoável (living wage). Nesse sentido uma empresa socialmente responsável considera o seu sucesso um empreendimento coletivo, envolvendo todos os seus membros: trabalhadores, gerentes, executivos, fornecedores, etc. Esse é um bom modelo de responsabilidade social porque ele é viável, é do interesse das empresas e dos trabalhadores, além de ser benéfico para a sociedade como um todo. Fora do âmbito de suas ações empresariais particulares, i.e., para fora da companhia, uma empresa socialmente responsável caracteriza-se pelo cumprimento das regras do jogo democrático, não buscando obter vantagens indevidas ou especiais. Mas principalmente, uma empresa socialmente responsável engaja em ações públicas que visam reforçar a concepção pública de democracia, especialmente via fortalecimento da esfera pública de decisão social e o adensamento sócio-político da sociedade em que opera.*³⁷⁵

Ou seja, da mesma forma como **emancipação** é uma palavra que pode ser aplicada para qualificar os resultados de ações que visam assegurar um efetivo direito de cidadania, **tutela** pode ser um conceito bastante apropriado para explicar os interesses que se escondem por trás da maioria das ações de natureza assistencialista ou filantrópica, promovidas por empresas ou entidades privadas, sejam elas ONGs ou não, excetuando-se, evidentemente, as iniciativas sérias nessa área, às quais, no Brasil – e isso é uma ilação deste pesquisador – não devem corresponder à maioria.

³⁷⁵ CHEIBUB & LOCKE, op. cit., pp. 13 e 14.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Desde meados dos anos 1990 a temática das Organizações Não-Governamentais como objeto de pesquisa tornou-se constante nos meios acadêmicos, notadamente nas áreas das Ciências Sociais e Ciências Políticas. Observa-se, porém, dissenso quanto à importância dessas entidades como elementos articuladores das demandas sociais e, principalmente, quanto à legitimidade das mesmas em face da ausência de representatividade que, em tese, desfrutariam os movimentos sociais organizados.

É importante ressaltar que a própria emergência das ONGs revela um grau maior de organização da Sociedade Civil brasileira, em busca de novos modelos de participação política, enquanto atores de fato do jogo político, não mais circunscrito à arena delimitada pelo Estado e demais instituições clássicas, como partidos, sindicatos e Igreja.

Por outro lado, o momento histórico em que se percebeu o surgimento e crescimento das ONGs – meados da década de 1980 em diante – foi concomitante ao aparente declínio da atuação dos movimentos sociais organizados em prol de demandas públicas, que tinham no próprio Estado o objetivo final, ou seja, não apenas o agente demandado, como também enquanto instituição a partir da qual se buscavam as soluções.

Vimos ao longo deste trabalho que a análise dos vários pesquisadores³⁷⁶ cujo foco de pesquisa são as transformações pelas quais o Brasil passou nos últimos anos, não é unânime quanto ao papel desempenhado pelas ONGs no declínio da atuação dos movimentos sociais; alguns, inclusive, não chegando a perceber relação alguma entre eles, como se se tratassem de dois fenômenos distintos. Independentemente das opiniões ou análises abalizadas, a pesquisa nos permite perceber que existe uma relação entre eles, principalmente ao percebermos que, com sua atuação, as ONGs realmente acabam por inibir a participação coletiva, na medida em que possibilitam alcançar, muitas vezes de maneira mais rápida, os objetivos por trás da ação dos movimentos sociais.

³⁷⁶ GOHN, Maria da Glória. *Os Sem-Terra, Ong's e Cidadania*. 3ª edição. São Paulo: Cortez, 2003, pp. 46-48.

A preocupação que permeou este trabalho, e que esteve por detrás da pesquisa como elemento motivador, era perceber o quanto a atuação das ONGs, e o conseqüente declínio da atuação dos movimentos sociais, redefinem o conceito de cidadania. Nesse sentido, cremos que a pesquisa trouxe contribuições para as reflexões e análises sobre a cidadania praticada no país, principalmente no que diz respeito à forma como ela é percebida pelas pessoas que direta ou indiretamente têm relações com as entidades aqui estudadas. Partindo dessa preocupação, a pesquisa buscou ouvir e compreender o ponto de vista de alguns sujeitos fundadores de Organizações Não-Governamentais e, principalmente, de pessoas que são alvo das ações dessas entidades, dentre estas, os moradores do Conjunto Residencial Monte Alegre, na periferia de Uberlândia, fruto de iniciativa da ONG Ação Moradia.

Uma constatação a respeito do conceito de cidadania permite afirmar que há uma constante ressignificação em torno do mesmo, revelando diferenças entre o que apontam as análises acadêmicas e as percepções dos sujeitos sociais. Pelo pressuposto de cidadania entendida como pleno acesso aos direitos sociais e consciência dos deveres inerentes a ela, o pesquisador pode ser levado a concluir precipitadamente que a atuação de entidades, como as ONGs, constitua atalhos indevidos à cidadania plena, que somente poderia ser atingida mediante a participação coletiva e impessoal dos sujeitos, em prol de demandas coletivas. Esta pesquisa possibilitou constatar, porém, que o conceito de cidadania pode ter outras interpretações. Para isso, cabe reconhecer e valorizar os vários elementos simbólicos e materiais, a partir dos quais as representações são construídas. Como foi possível perceber nos contatos com os moradores entrevistados do Residencial Monte Alegre, cidadania pode ser vista como a transformação de um inquilino em proprietário, significando não apenas a superação de uma vivência precária, mas, também, a idéia de prosperidade no campo material e de pertencimento no campo simbólico.

Os resultados da pesquisa nos permitem afirmar que, se há muitas variáveis em relação à cidadania enquanto conceito, o Estado continua sendo fundamental para a sua implementação. Isto porque, mesmo no caso das ONGs, em que situações e experiências pontuais, bem como os interesses de seus mantenedores, norteiam suas escolhas e formas de intervenção social, continua sendo no Estado que as entidades encontram os meios e instrumentos com os quais agir. Isso decorre do fato de que, embora Não-Governamentais na nomeação, uma quantidade significativa das ONGs

sobrevive à base de subvenções oficiais, realizando tarefas que constitucionalmente deveriam estar à cargo do Estado. Vários segmentos sociais, além de entidades, entre elas a ABONG, são críticas dessa dependência que se tornou quase regra nos últimos anos, trazendo como efeito colateral a possibilidade de cooptação e de instrumentalização de entidades que deveriam ter como marca principal o fato de não ser instrumento do Estado. Dessa forma, a ABONG chama a atenção para a necessidade se fazer uma distinção entre aquelas entidades que realmente estão atreladas aos projetos governamentais e aquelas que seriam legítimas representantes das demandas sociais. Essa distinção pode servir como elemento demarcatório ao se proceder à própria conceituação das ONGs, já que apenas se constituir enquanto entidade privada não é parâmetro suficiente para identificar uma ONG.

Se as ONGs tornaram-se visíveis no contexto da Reforma do Aparelho de Estado, essa mesma visibilidade tornou-as menos refratárias às críticas, principalmente por conta da relação delas com o Estado, determinada pela necessidade dos recursos advindos dele, muitas vezes essenciais para sua sobrevivência. O repasse de recursos, por meio de subvenções e convênios estatais leva a outras críticas, compartilhadas até mesmo por entidades beneficiadas.

Isso porque ainda não existe uma legislação específica, um Marco Regulatório eficiente que, além de normatizar as relações ONGs – Estado, permita construir um modelo demarcatório definitivo, que possibilite estabelecer claramente o campo de atuação de uma ONG em relação às outras entidades oriundas da Sociedade Civil. De acordo com algumas entidades não-governamentais, as denúncias de corrupção e malversação de recursos públicos a que estão expostas, acontecem exatamente por conta dessa dificuldade conceitual, derivada da ausência do Marco Regulatório, que possibilita que mal-intencionados criem entidades apenas para usufruir das subvenções estatais, apostando, de igual modo, da dificuldade da sociedade em perceber as diferenças entre os empreendedores sociais honestos dos desonestos.

De qualquer forma, podemos concluir aludindo a um elemento paradoxal presente nas discussões sobre a conceituação das ONGs e na luta pela criação de uma regulamentação específica.

Se as ONGs nasceram exatamente para atender as demandas não contempladas pelos governos oficiais, numa espécie de auto-governo,³⁷⁷ colocando-se como uma alternativa à atuação política centrada no Estado e nas instituições oficiais, sendo inclusive responsabilizadas por alguns analistas pelo declínio da atuação dos movimentos sociais clássicos, torna-se particularmente irônico o fato dessas entidades buscarem a sua legitimação, teórica e de fato, exatamente no Estado, ao qual buscavam superar.

³⁷⁷ CARVALHO, Nanci Valadares de. *Autogestão: O nascimento das ONGs*. 2ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1995.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABONG: *ONGs no Brasil: Perfil e Catálogo das Associadas à ABONG*. São Paulo: ABONG, 2002.

ABONG; AFINCO. *Administração e Finanças para o Desenvolvimento Comunitário. Manual de Administração Jurídica, Contábil e Financeira para Organizações Não-Governamentais*. São Paulo: Peirópolis, 2003.

ABRÚCIO, Fernando Luiz. *Reforma do Estado e Experiência Internacional*. Brasília, ENAP, mimeo, 1996.

ALMEIDA, Carla Cecília Rodrigues. *O marco discursivo da participação solidária e a redefinição da questão social: construção democrática e lutas políticas no Brasil pós 90*. Tese de Doutorado em Ciências Sociais apresentada ao Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas, 2006.

As Fundações Privadas e Associações Sem Fins Lucrativos no Brasil – 2002, 2ª ed. IBGE e IPEA.

BACZKO, Bronislaw. Imaginação Social. In: *Enciclopédia Einaudi*, s. 1. Lisboa: Imprensa Nacional/Casa da Moeda, Editora Portuguesa, 1985.

BATISTA, Paulo Nogueira. *O Consenso de Washington: a visão neoliberal dos problemas latino-americanos*. Edição fac-símile, 1994.

BATISTA JR., P. N. *A Economia Como Ela é*. 1ª ed. São Paulo: Boitempo Editorial, 2000.

BLOCH, Marc. *Apologia da História*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2001.

BOBBIO, Norberto. *O Conceito de Sociedade Civil*, Rio de Janeiro, Graal, 1982.

BOITO JR., Armando. *Política neoliberal e sindicalismo no Brasil*. 2ª ed. São Paulo: Xamã Editora, 1999.

BORDA, Jordi. *Democracia local: descentralización del estado, políticas económico-sociales en la ciudad y participación popular*. Barcelona, Ayuntamiento de Barcelona, 1988.

BOURDIEU, Pierre. *O poder simbólico*. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil/DIFEL, 1989.

BRANCO, Maria da Graça Fernandes. *Parceria Empresa/Escola: alternativa para a melhoria da qualidade de ensino?* Dissertação de Mestrado apresentado na Faculdade de Educação da Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP, 2001.

CARDOSO, Fernando Henrique. *Avança Brasil: proposta de governo*. Brasília: sem ed., 1998.

CARDOSO, F. H. Reforma do Estado. In: PEREIRA, L. C. B.; SPINK, P. (orgs.) *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.

CARVALHO, Nanci Valadares de. *Autogestão: O nascimento das ONGs*. 2ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1995.

CEVASCO, Maria Elisa. *Dez Lições Sobre Estudos Culturais*. São Paulo: Boitempo, 2003.

CHEIBUB, Z. B.; LOCKE, R. M. Valores ou interesses? Reflexões sobre a responsabilidade social das empresas. In: KIRSCHNER, A. M., GOMES, E.R.; CAPPELLIN, P. (org.) *Empresa, empresários e globalização*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 2000.

COELHO, S. C. T. *Terceiro Setor: um estudo comparativo entre Brasil e Estados Unidos*. São Paulo: SENAC, 2002.

Constituição Federal do Brasil, 15ª ed. revista e atualizada. Bauru – SP: EDIPRO, 2006.

COUTO, Ana Magna Silva. *Os Catadores de Papel, Práticas e Intervenções na Cidade: Uberlândia, 1970/1997*. Monografia de conclusão de graduação em História. UFU, 1997.

DE SOUZA, H. Depoimento sobre a participação na JEC. In: Paiva, V. (org.), *Catolicismo, educação e ciência*. São Paulo: Loyola, 1991.

DI PIETRO. Maria Sylvia Zanella. *Parcerias na Administração Pública: concessão, permissão, franquia, terceirização e outras formas*. 4ª ed. São Paulo: Atlas, 2002.

FALCONER, Andres Pablo. *A Promessa do Terceiro Setor. Dissertação de Mestrado*. FEA/USP. São Paulo, 1999.

FERNANDES, R. C. Sem fins lucrativos. In: *Comunicações do ISER* 15. Rio de Janeiro, 1985.

FERNANDES, R.C. *Privado, porém público*. Relume Dumará, Rio de Janeiro, 1994.

FISCHER, R. M. FALCONER. A. P. *Desafios da Parceria Governo Terceiro Setor*. Artigo selecionado para apresentação no Primeiro Encontro da Rede de Pesquisas sobre o Terceiro Setor na América Latina e Caribe – ISTR. ESCOLA DE SERVIÇO SOCIAL DA UFRJ. Abril, 1998.

FITOUSSI, Jean-Paul; ROSANVALLON. *La Nuova Era de Las Desigualdades*. Buenos Aires: Manantial, 2003.

FONTANA, Josep. *A História dos Homens*. Bauru, SP: EDUSC, 2004.

FURTADO, Celso. *O Mito do Desenvolvimento Econômico*, 3ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 2001.

GAETANI, Francisco. Gestão e avaliação de políticas sociais: subsídios para discussão. Brasília: MARE/ENAP, 1997. 15 f. (Texto para discussão, 14).

GIDDENS, A. *A terceira via: reflexões sobre o impasse político atual e o futuro da social-democracia*. 4ª ed. Rio de Janeiro: Record, 2001.

GOHN, Maria da Glória. *Os sem-terra, ONGs e cidadania*, 3ª ed. São Paulo: Cortez, 2003.

GOMES, Angela de Castro. A Política Brasileira em Busca da Modernidade: na Fronteira Entre o Público e o Privado. In: NOVAIS, F. A. (coord. geral) e SCWARCZ,

Lílian (org). *História da Vida Privada no Brasil: contrastes da intimidade contemporânea*, v. 4. São Paulo: Companhia das Letras, 1998.

HOBBS, Thomas. *Leviatã, ou Matéria de um Estado Eclesiástico e Civil*, 2ª ed. São Paulo: Martin Claret, 2008.

HOBBSAWM, Eric. *Era dos Extremos. O Breve Século XX – 1914-1921*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HUDSON, M. *Administrando organizações do Terceiro Setor*. São Paulo: Makron Books, 1999.

JESUS, Wilma Ferreira de. *Poder Público e Movimentos Sociais: Aproximações e distanciamentos. Uberlândia – 1982-2000*. Dissertação de Mestrado, UFU, 2002.

JUDT, Tony. *Pós-Guerra. Uma História da Europa desde 1945*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2008.

KHOURY, Y. A. Muitas Memórias, Outras Histórias: Cultura e o Sujeito na História. In: *Muitas Memórias, Outras Histórias*, Org.: Fenelon, Maciel, Almeida e Khoury. São Paulo: Olho D'água, 2004.

LANDIM, Leilah. *A Invenção das ONGs: Do serviço invisível à profissão impossível*. Tese de doutoramento em Antropologia Social do Museu Nacional e da Universidade Federal do Rio de Janeiro, 1993.

LEÃO XIII. *Rerum Novarum*, 13ª ed. Petrópolis: Vozes, 1983. A Encíclica Rerum Novarum data de 15 de maio de 1891.

LUCAS, Marcílio Rodrigues. *Potencialidades Emancipatórias? Os Projetos de Responsabilidade Social Empresarial do Instituto Algar em Questão*. Monografia de conclusão de curso apresentada ao Departamento de Ciências Sociais da UFU, 2006.

MACHADO. M. C. T. *A Disciplinarização da Pobreza no Espaço Urbano Burguês: Assistência Social Institucionalizada (Uberlândia – 1965 a 1980)*. Dissertação de Mestrado, USP, 1990.

MARTINS, Luciano. *Estado Capitalista e Burocracia no Brasil Pós-64*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

MARX, Karl. *O Capital*, vol. 01 (edição em 6 volumes). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1968-1974.

MEIRA, Júlio Cesar. *ONGs e assistencialismo religioso em Uberlândia – 1980/2004*. Monografia de conclusão do curso de História. Uberlândia: UFU, 2004.

MELLO, J. M. C. de; NOVAIS, F. A. Capitalismo Tardio e Sociabilidade Moderna. In: NOVAIS, F. A. (coord. geral) e SCWARCZ, LÍlian (org). *História da Vida Privada no Brasil: contrastes da intimidade contemporânea*, v. 4. São Paulo: Companhia das Letras, 1998.

MONTAÑO, C. *Terceiro Setor e Questão Social: crítica ao padrão emergente de intervenção social*. São Paulo: Cortez, 2002.

NEGRÃO, João José. *Para conhecer o Neoliberalismo*. Publisher Brasil, 1998.

OLIVEIRA NETO V. 1992 As ONGs e o fundo público. In: *Desenvolvimento, cooperação internacional e as ONGs*. Rio de Janeiro: IBASE/PNUD, 1992.

OSBORN, D.; GAEBLER T. PEREIRA, L. C. B. *Reinventando o governo: como o espírito empreendedor está transformando o setor público*. 6ª ed. Brasília: MH Comunicação, 1995.

PAULA, Dilma Andrade de. *Desenvolvimento e Rodovias: Estado e política de transportes no Brasil, 1950-1960*. In: *História e Historiografia: perspectivas contemporâneas de investigação*. MACHADO, M. C. E PATRIOTA, R. (orgs) Uberlândia: EDUFU, 2006.

PEREIRA, Evelyn Andréia Arruda. *A Empresa e o lugar na globalização: “responsabilidade social empresarial” no território Brasileiro*. Dissertação de Mestrado em Geografia Humana, apresentada ao Departamento de Geografia, da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo – USP, 2007.

PORTELLI, Alessandro. “O Momento da Minha Vida”: Funções do tempo na história oral. In: *Muitas Memórias, Outras Histórias*. Fenelon, Maciel, de Almeida, Khoury (orgs). São Paulo: Olho D’água, 2004.

RIBEIRO, Sheila Maria Reis. Reforma do Aparelho de Estado no Brasil: uma comparação entre as propostas dos anos 60 e 90. *VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002 p. 2. Disponível em:

<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0043326.pdf>.

Acessado em 22/04/08.

RIFKIN, J. Identidade e natureza do Terceiro Setor. In: IOSCHPE, E. B. (org.) *3º Setor: desenvolvimento social sustentado*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.

ROBERTO, Aline Aparecida. *Responsabilidade Social Empresarial: um estudo sobre as maiores instituições financeiras privadas no Brasil*. Dissertação de Mestrado. Apresentada ao Instituto de Economia da UNICAMP, 2006.

SADER, Éder. *Quando Novos Personagens Entraram em Cena: Experiências e Lutas dos Trabalhadores da Grande São Paulo, 1970-80*, 3ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

SARLO, Beatriz. *Tempos Presentes. Notas sobre a mudança de uma cultura*. Rio de Janeiro: José Olympio Editora, 2003.

SOUZA, Silvana Aparecida de. *Educação, Trabalho Voluntário e Responsabilidade Social da Empresa: “Amigos da Escola” e outras formas de participação*. Tese de Doutorado apresentada na Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo – USP, 2008.

SZAZI, Eduardo. *Terceiro Setor: regulação no Brasil*. São Paulo: Peirópolis, 2000.

TAVARES, M. C.; FIORI, J. L. *Poder e dinheiro: uma economia política da globalização*. Petrópolis: Vozes, 1998.

TACHIZAWA, T. *Organizações Não Governamentais e Terceiro Setor: criação de ONGs e estratégias de atuação*. São Paulo: Atlas, 2002.

THOMPSON, A. A. Do compromisso à eficiência? Os caminhos do Terceiro Setor na América Latina. In: IOSCHPE, E. B. (org.) *3º Setor: desenvolvimento social sustentado*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.

THOMPSON, E. P. Costumes e Cultura. In: *Costumes em Comum*. São Paulo: Companhia das Letras, 1998.

THOMPSON, E. P. A economia moral da multidão inglesa no século XVIII. In: *Costumes em Comum: Estudos sobre a cultura popular tradicional*. São Paulo: Companhia das Letras, 1998.

THOMPSON, E. P. *As Peculiaridades dos Ingleses e outros artigos*. Organizado por Antônio Luigi Negro e Sérgio Silva. Campinas – SP: Editora da Unicamp, 2001.

THOMPSON, E. P. *A Formação da Classe Operária Inglesa, v. I – A árvore da Liberdade*, 4ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2004.

TOLEDO, Rodrigo Alberto. *O desenvolvimento sustentável na formulação de políticas públicas e sua proposta de gestão cidadã em Araraquara no período 2001-2004*. Dissertação de Mestrado em Sociologia, da Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, 2006.

TACHIZAWA, T. *Organizações Não-Governamentais e terceiro setor: criação de ONGs e estratégias de atuação*. São Paulo: Atlas, 2000.

VIEIRA, Evaldo. Estado e política social na década de 90. In: NOGUEIRA, F. M. G. (org.). *Estado e Políticas Sociais no Brasil*. Cascavel – PR: EDUNIOESTE, 2001.

WEFFORT, F. *Por que democracia?* São Paulo: Brasiliense, 1984.

WILLIAMSON, John. What Washington Means by Policy Reform. In: WILLIAMSON, J. *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?* Washington: Institute for International Economics, 1990.

ZAGO, Ana Paula Pinheiro. *Sustentabilidade Corporativa: O caso “Dow Jones sustainability index”*. Dissertação de Mestrado em Administração, apresentada na Universidade Federal de Uberlândia, 2007.

FONTES

Orais:

- Alba Valéria de Menezes, dona de casa, moradora da Rua Laudelino Rodrigues Ferreira, 150, no Residencial Monte Alegre, é casada e tem dois filhos. Concedeu depoimento em 05/08/2008.
- Alfredo Carlos Ribeiro Neto, natural de Franca – SP, interno na CEAMI durante o ano de 2005. Concedeu depoimento em 03/05/2005.
- Aparecido Mendes de França, autônomo, morador da Rua Maria Vieira Teles, 155, no Residencial Monte Alegre, é casado e tem dois filhos. Concedeu depoimento em 05/08/2008.
- Eliana Maria Carrijo Setti, fundadora e presidente da ONG Ação Moradia. Depoimento concedido em 08/07/2008. Com material gravado.
- Frank Barroso, diretor executivo da ONG Instituto Cidade Futura. Depoimento concedido em 20/02/2008. Com material gravado.
- Jane Martins Fernandes Ferreira, dona de casa, moradora da Rua Maria Vieira Teles, 135, no Residencial Monte Alegre, é casada e tem três filhos. Concedeu depoimento em 05/08/2008.
- Sueli Tatiane Ferreira, dona de casa, moradora da Rua Sueli Lopes da Silva, 210, no Residencial Monte Alegre, é casada e mãe de três filhos. Concedeu depoimento em 05/08/2008.
- Valmor Ricardi, diretor da ADRA para os estados de Minas Gerais, Espírito Santo e Rio de Janeiro. Concedeu depoimento em 01/02/2004. Com material gravado.
- Wilton Antônio Teixeira, casado, 2 filhos, natural de Ituiutaba, MG. Monitor da CEAMI e dependente químico recuperado. Concedeu depoimento em 03/05/2005. Com material gravado.

Arquivos:

- Agência de Desenvolvimento e Recursos Assistenciais – ADRA.
- Arquivo Público de Uberlândia.
- Centro de Documentação e Pesquisa em História - CEDHIS.
- Comunidade Evangélica de Apoio Missionário – CEAMI.
- ONG Ação Moradia.
- Prefeitura Municipal de Uberlândia – Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social.

Jornais:

- Diário Oficial da União no dia 27/02/1967, Página 4, Coluna 2.
- Jornal Correio de Uberlândia, de 11/11/1980.
- Jornal Correio de Uberlândia, de 14/11/1980: *Acesso à Moradia, uma legítima aspiração.*
- Jornal Correio de Uberlândia, de 18/11/1980: *Documento de intenção para erradicar de vez as favelas de Uberlândia.*
- Jornal Correio de Uberlândia, de 21/01/1982, coluna de Luis Fernando Quirino: *Uberlândia começa a pagar o preço de seu desenvolvimento e grandeza.*

- Jornal Correio de Uberlândia, de 28/01/1982: *Divulgado as entidades da Igreja que recebe verbas marxistas.*
- Jornal Correio de Uberlândia, de 04/02/1983: *Rio Uberabinha expulsa mais uma vez a população de suas margens.*
- Jornal Correio de Uberlândia. 20/04/1983: *Prefeito recebe hoje em seu gabinete representantes da forças vivas da cidade.*
- Jornal Correio de Uberlândia, de 14/09/1983: *Forças vivas não serão ouvidas na atual administração municipal.*
- Jornal Correio de Uberlândia, caderno Cidade, de 27/10/1990. *Conselho da Criança começa a causar polêmica na cidade.*
- Jornal Correio de Uberlândia, de 07/03/1991: *Eco 92 confunde setor hoteleiro.*
- Jornal Correio de Uberlândia, de 26/05/1991: *Casas para quem ganha pouco parecem pombais.*
- Jornal Correio de Uberlândia, caderno de Política, página A6, de 20/06/2004. *União quer controlar trabalho de ONGs.*
- Jornal Correio de Uberlândia, de 14/03/2008: *Denúncias prejudicaram Unitrabalho, diz reitor.*
- Jornal Folha de São Paulo, edição online (www.folha.com.br) de 04/10/2008: *Alvo de críticas e elogios, Constituição completa 20 ano.* Acessada em 03/04/2009.
- Jornal Folha de São Paulo, página de Opinião, de 17 de março de 2007: *ONGs sob suspeita.*
- Jornal Folha de São Paulo, de 18 de janeiro 2007; *Sabesp deu R\$ 500 mil para projeto de instituto de FHC.*
- Jornal Gazeta Mercantil, de 11/03/2005, *Atualidade da desburocratização.*
- Jornal O Estado de São Paulo, de 09/05/2000: *Corporativismo das ONGs.*
- Jornal O Estado de São Paulo, páginas H1 a H8, de 29 de agosto de 2004: *Dossiê Estado: Fonte de 55% das ONGs: dinheiro público.*

Revistas e Periódicos:

- *Cadernos ABONG. ONGs: identidades e desafios atuais*, nº. 27, maio de 2000. Campinas: Autores Associados, 2000.
- *Direito, Estado e Sociedade*. PUC - Rio, nº. 7, julho-dezembro de 1995.
- *Revista de Ciências Sociais*, Fortaleza, Vol. XXII, n.(1/2), 1991.
- *História & Perspectivas*, nº. 4, 103-129, Jan./Jun. 1991. Uberlândia/MG: Universidade Federal de Uberlândia.
- *História & Perspectivas*, nº. 22, 143-191, Jan./Jun. 2000. Uberlândia/MG: Universidade Federal de Uberlândia.
- *História & Perspectivas*, nº. 23, 165-183, Jul./Dez. 2000. Uberlândia/MG: Universidade Federal de Uberlândia.
- *História & Perspectivas*, nº 25 e 26, Jul./Dez. a 2001/jan./jun. 2002. Uberlândia/MG. Universidade Federal de Uberlândia.
- *MARE/ENAP*, Brasília: 1997.
- *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. 1996; 11(31):44-66. Disponível em: www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_31/rbcs31_03.htm. Acessado em 13/03/2008.
- *Revista Brasileira da História*, v. 15, nº 30, pp. 9-22. São Paulo, 1995.
- *Revista de Administração Pública*. v. 33, nº. 5, set./out. 1999, São Paulo, p. 85-102.
- *Revista de Administração Pública*, vol.28, nº1, janeiro/março de 1994, São Paulo.

- *Revista de Estudos Históricos*, nº 17, 1996/1.
- *Revista do Serviço Público* (Brasília), Ano 41, vol. 112, nº. 2, Abr./Jun. 1984, 43-58, p. 46. Disponível em: <http://www.enap.gov.br>. Acessado em 12/03/2008.
- *Revista do Serviço Público*. Brasília, 57 (1): 63-86, Jan./Mar. 2006. Disponível em: <http://www.enap.gov.br>. Acessado em 12/03/2008.
- *Revista Época* (edição 482 de 13/08/2007)
- *Revista História Viva*, ano II, nº. 22, p. 89-92.
- *Revista Lua Nova*, nº 62. São Paulo, 2004. Edição eletrônica, acessada em 14/08/2007.
- *Revista Lua Nova*, nº 67. São Paulo, 2006. Edição eletrônica, acessada em 14/08/2007.
- *Revista Planejamento e Políticas Públicas*, nº. 12, jan./jun. de 1995, 19-37.

Sites:

- www.abong.org.br
- www.agenciabrasil.gov.br
- www.cdludi.com.br
- www.collor.com.
- www.congressoemfoco.ig.com.br
- www.diap.org.br
- www.enap.gov.br
- www.ethos.org.br
- www.ibge.gov.br
- www.ibtsonline.org/cno
- www.ifhc.org.br
- www.interambiente-meioambienteesociedade.blogspot.com
- www.ipea.gov.br
- www.junco.com.br
- www.observatoriosocial.org.br
- www.onu.org.br
- www.mapadoterceirosetor.org.br.
- www.mj.gov.br
- www.planalto.gov.br
- www.portaldatransparencia.gov.br
- www.rits.org.br
- www.senado.org
- www.tvcultura.com.br
- www.uberlandia.mg.gov.br

ANEXO I



Ofício n.º 583/2004 – SMDS/DPE

Uberlândia, 15 de Outubro de 2004

Para:
Júlio César Meira

Prezado Senhor:

Em atenção a solicitação de V.Sa. prestamos as informações pedidas em relação às subvenções sociais

	2001	2002	2003	2004(*)
Nº Entidade	106	111	116	100
Nº Atendimento	6401	7960	7986	8672
Valor (R\$)	6.213.741,00	7.049.538,00	7.153.397,00	6.559.339,96

- (*)em 2004 do valor total da subvenção, foram transferidos para Secretaria Municipal de Saúde R\$ 359.847,38 referente a 10 entidades do segmento dependente químico

Os valores acima citados referem-se as subvenções destinadas à creche, centro de formação, abrigo, albergue, pessoa portadora de deficiência, geração de trabalho e renda e apoio à família. Estes valores são repassados, mensalmente, às ONG's, para cobrir gastos com pessoal, encargos sociais, vale-transporte, aluguel, água, luz, gás, telefone, pequenos reparos, entre outras despesas conforme o atendimento prestado à população.

Além dos recursos financeiros, é entregue às ONG's, em produtos, a alimentação básica e materiais de higiene e limpeza.

O Conselho Municipal de Assistência Social – CMAS é órgão deliberativo e, desde 2001, é o referido Conselho que discute e destina as verbas públicas municipais, sendo co-responsável no acompanhamento e na fiscalização das mesmas.

Atenciosamente,

Marília Nogueira Neves
MARÍLIA NOGUEIRA NEVES
Diretora Divisão de Projetos Especiais

João Eduardo Mascia
JOÃO EDUARDO MASCIA
Secretário Municipal de Desenvolvimento Social

ANEXO II

AÇÃO MORADIA

Endereço: Rua Canoas, 181 Bairro Morumbi.

CEP: 38407-291 **Telefone** (34) 3087 3006 / 2328 8064

E-mail: acaomoradia@acaomoradia.org.br **Site:** www.acaomoradia.org.br

Cidade: Uberlândia **Estado:** MG

Data de fundação: 17/03/1993 como grupo de trabalho voluntário e 23/11/2000 como entidade jurídica

CNPJ: 04.172.671/0001-90

Presidente: Eliana Maria Carrijo Setti. **E-mail:** acaomoradia@acaomoradia.org.br

SOBRE A INSTITUIÇÃO

- **MISSÃO:**

Promover o desenvolvimento de comunidades de baixa renda através de ações em capacitação profissional, segurança alimentar e construção de tijolos ecológicos, com ênfase na família.

- **VISÃO:**

Ver estruturada a família de baixa renda com qualidade de vida, desenvolvimento humano e social, dignidade e justiça, sendo protagonista de sua própria história e transformadora da sociedade.

- **OBJETIVO GERAL:**

Atuar e incidir em políticas públicas em prol da promoção da convivência comunitária, da capacitação profissional e empreendedora da família de forma sustentável, da segurança alimentar, do desenvolvimento cultural, político, sócio-educativo, apoiando a realização do sonho da casa própria e da replicação dos programas da Ação Moradia no Brasil e no mundo.

- **VALORES:**

Moral; Ética; Respeito; Fé; Amor; Responsabilidade Social; Transparência; Persistência;

- **HISTÓRICO:**

As ações da Ação Moradia nasceram na Igreja Católica, numa reflexão de uma turma de crismandos orientados pela então catequista Eliana Maria Carrijo Setti durante a Campanha da Fraternidade de 1993 que tinha como tema “Onde moras?” Assim foi iniciado um trabalho desafiante de ajudar as famílias da periferia de Uberlândia a conseguirem um teto para se abrigarem.

Com o apoio de voluntários, contribuições mensais e valores arrecadados em promoções beneficentes da Igreja iniciou o Projeto Moradia e Família, que era a obtenção da casa própria através da autoconstrução, com orientação técnica e subsídio financeiro do grupo. Nascia então a Pastoral da Moradia.

Em 1998, constrói seu primeiro Centro de Formação da Família no Bairro Parque das Seringueiras. Em 2000 a Pastoral da Moradia cria a ONG Ação Moradia, que é uma entidade filantrópica sem fins lucrativos. Em 2001 estende sua atuação aos bairros Morumbi, São Francisco, Joana D'arc, Prosperidade e D.Almir. Em 2003 constrói seu segundo Centro de Formação da Família no Bairro Morumbi. Uma zona estratégica por ter a sua volta dois assentamentos e quatro bairros com uma população de 28 mil e 500 habitantes.

Atualmente a Ação Moradia desenvolve 20 projetos ligados a quatro programas: **Construção, Cidadania e Conhecimento, Segurança Alimentar e Capacitação Profissional e Geração de renda**, vindo a beneficiar mais de 500 famílias residentes nos Assentamentos Zaire Rezende e Celebridade, além dos bairros acima citados, o que corresponde a aproximadamente 1600 pessoas, sendo que a maioria vive abaixo da linha da pobreza. O público alvo da instituição é a família, sendo assim atinge beneficiário de toda a faixa etária.

A Instituição funciona das 7h às 21h30 de segunda a sexta e serve cerca de 300 refeições diariamente e nos finais de semana o espaço da ONG fica aberto à comunidade com outras atividades que têm a Ação Moradia como parceira como é o caso do « Cursinho Pré-Vestibular » organizado pelo Frei Sérgio destinado às pessoas de baixa renda que desejam entrar para a faculdade.

Á Ação Moradia não adota uma filosofia assistencialista, sendo assim todos os benefícios oferecidos são conquistados pela comunidade. Os projetos visam mostrar novos caminhos e provar que com perseverança é possível uma vida com mais dignidade. O grande desafio da Instituição é a conscientização de cidadania e a luta pela justiça social.

- **PRÊMIOS, TÍTULOS E CERTIFICAÇÕES:**

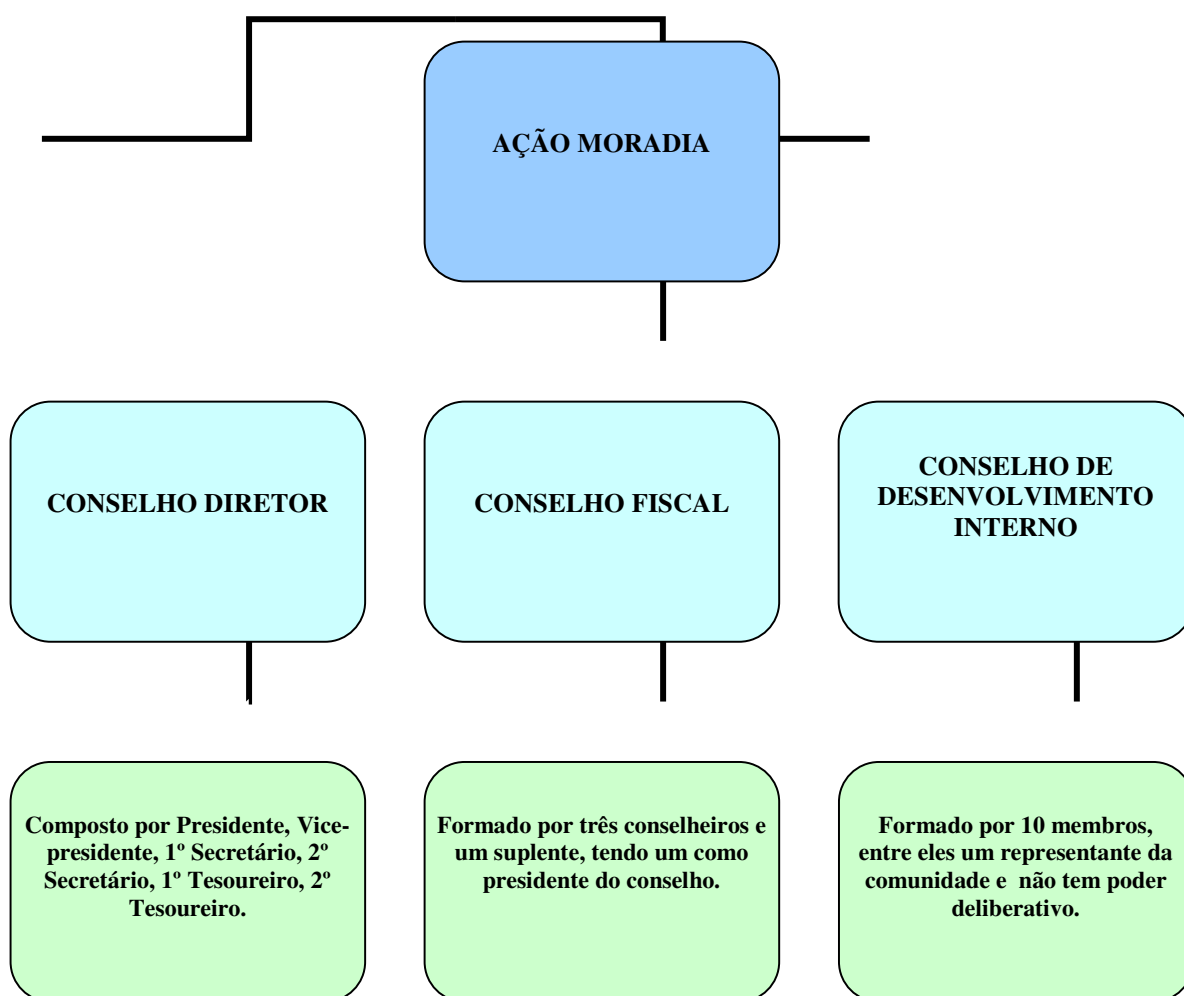
PRÊMIOS:

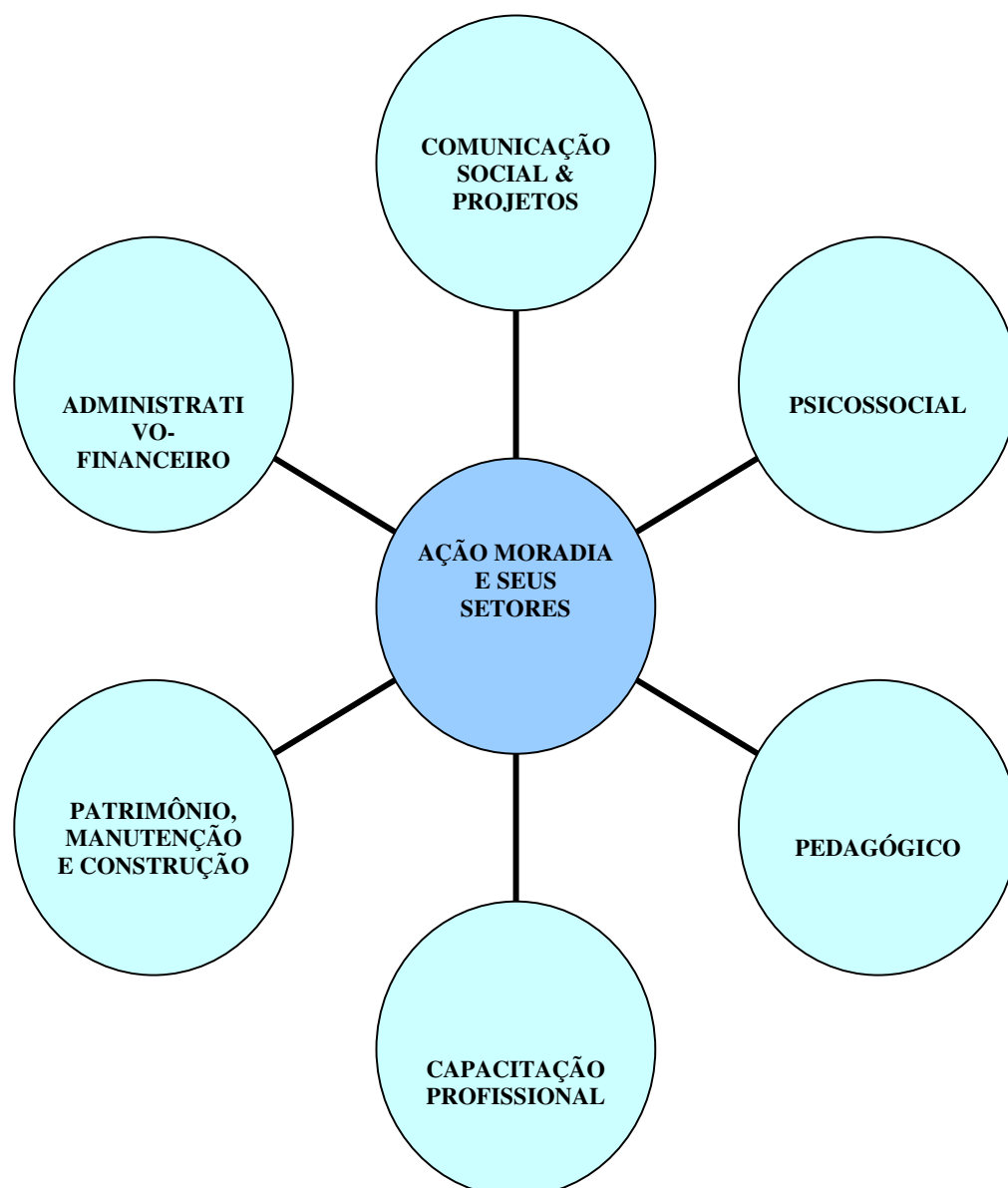
- Comenda Alexandrino Garcia
- Semifinalista no “7º Prêmio Itaú Unicef”

REGISTROS:

REGISTROS	NÚMERO	DATA
Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente	106	25/01/2007
Conselho Nacional de Assistência Social	124	12/05/2004
Conselho Municipal de Assistência social	118	08/03/2007
Utilidade Pública Municipal		27/12/2000
Utilidade Pública Estadual		17/03/2004
Utilidade Pública Nacional		27/06/2007

- **PARCEIROS ATUAIS:**
- IAMAR,
- Monsanto,
- BrasilFundation,
- Prefeitura Municipal de Uberlândia,
- Ong Moradia e Cidanania
- Governo Federal

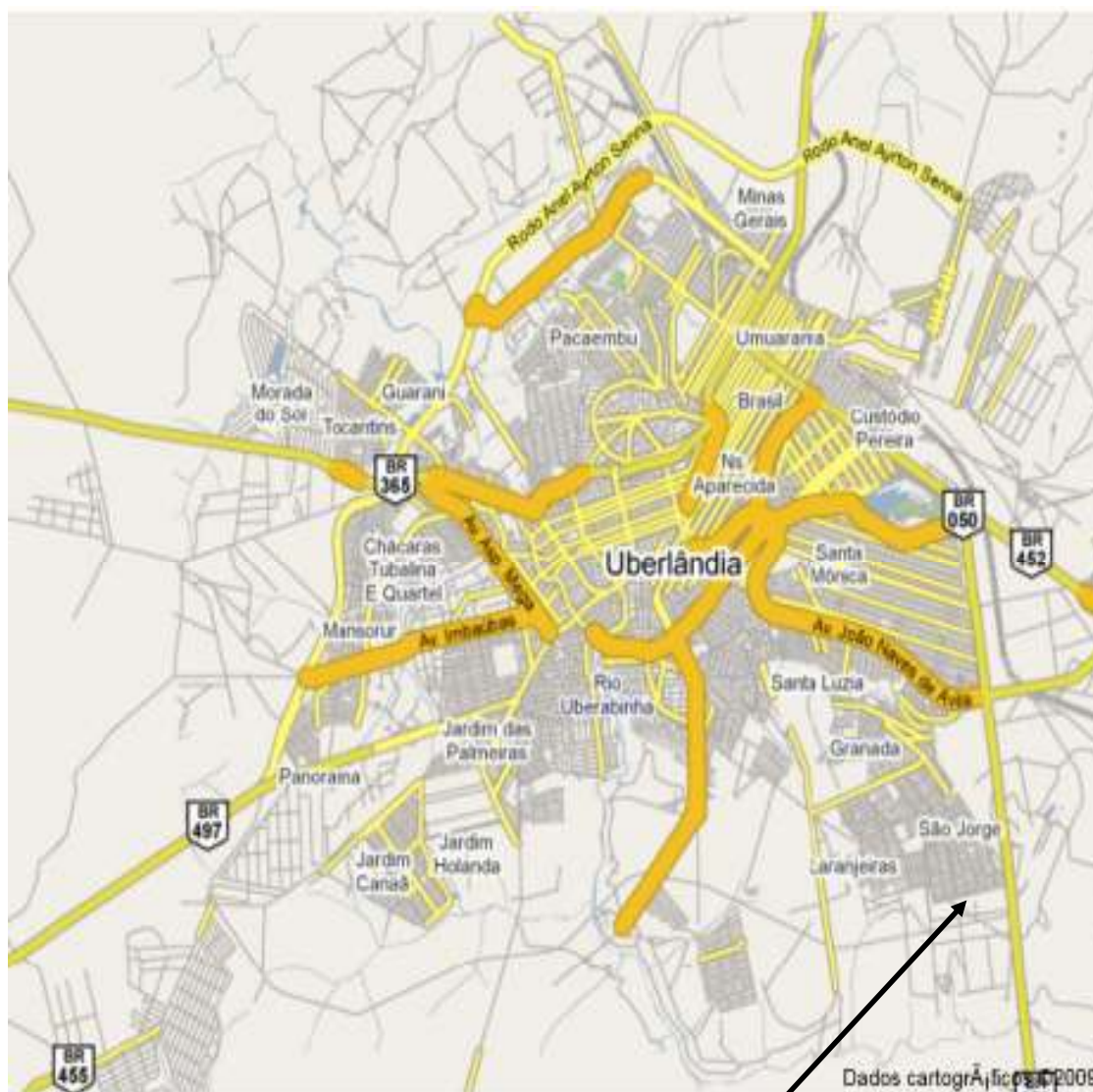




PROGRAMAS E PROJETOS

PROGRAMAS	PROJETOS
CONSTRUÇÃO	• Casa Com Dignidade
	• Tijolos Ecológicos
	• Aquecedor Solar Ecológico de baixo custo
CIDADANIA E CONHECIMENTO	• Formação Infantil: • Música • Esporte • Informática • Pequeno Horticultor
	• Criança Feliz
	• Atendimento Psicossocial
	• Alfabetização de adultos
	• Espiritualidade
	• Ação Integradora
	• Casa Brasil: • Telecentro • Multimídia • Biblioteca • Atividade Cultural
	• Voluntários Nação
	• Plantar e Alimentar
	• PES – Participação Social e Solidária
	• Cesta Básica
CAPACITAÇÃO PROFISSIONAL E GERAÇÃO DE RENDA	• Curso de Construção Civil: • Tijolos Ecológicos, • Aquecedor Solar, • Hidráulica, • Elétrica
	• Curso de Estética e Beleza: • Cabeleireiro, • Manicura e Pedicura, • Maquilagem • Depilação
	• Curso de Escola Cozinha e Buffet: • Salgados, • Tortas e Doces, • Pratos e Caldos
	• Frutificar – Mudas da Espécie do Cerrado.
	• Artesanato

ANEXO III



Localização do Residencial Monte Alegre, cerca de 8 km do centro de Uberlândia, às margens do Anel Viário – Sul – e próximo (500 metros) da BR 050. Fonte: googlemaps. www.maps.google.com.br.

ANEXO IV

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM HISTÓRIA****PESQUISA DE MESTRADO**

Aluno: Júlio Cesar Meira (9157-9102)

Orientador: Prof. Dr. Antônio de Almeida

Tema: ONGs e Reforma do Estado.

Título: ONGs e Reforma do Estado Brasileiro: Resignificação da Cidadania ou Esvaziamento Político dos Movimentos Sociais?

Pesquisa de Campo: Residencial Monte Alegre.

Questões:

1) Informações gerais da família:

- a) Quantidade de pessoas na família
- b) Origem da família (de Uberlândia ou migrante)

2) Como e onde viviam antes do projeto.

3) Como foi a experiência de participação em um projeto de construção em mutirão.

4) O que mudou para a família após o projeto e já de posse de sua casa, principalmente em relação ao lugar, a distância para o trabalho, aos equipamentos sociais – escola, creche, lazer, etc.

5) Como avalia o papel da Ong Ação Moradia durante o processo de construção.
