

# As Organizações Não Governamentais no Limiar do Novo Século: da Caridade Cristã ao Profissionalismo Engajado

Fernando Lima Neto\*

## Resumo

Neste artigo, traço um panorama geral das condições históricas de consolidação do campo das organizações não governamentais (ONGs) no Brasil. Inicialmente, exponho em linhas gerais o desenvolvimento histórico que culminou na formação desse campo. Feito isso, trato das relações sociais que tonaram possível a cristalização da identidade ONG durante a década de 1990. Abordo os temas das relações internacionais, da organização em rede, dos mecanismos de *accountability* e da agenda ambiental como condições históricas para a afirmação da identidade ONG e analiso os efeitos simbólicos desse processo no âmbito dos valores sociais. Da caridade à cidadania, a mudança de paradigma na promoção de assistência social foi uma condição determinante para a formação das ONGs Brasil.

Palavras-chave: ONGs no Brasil; Caridade; Relações internacionais, redes, *accountability*, agenda ambiental

---

\*Fernando Lima Neto é doutor em sociologia pela UFRJ e EHESS (co-tutela internacional de tese), professor do Departamento de Ciências sociais da PUC-Rio e pesquisador do Grupo de Pesquisa Direitos, Reconhecimento e Cidadania (GEDRED/PPGCIS/PUC-Rio). Email: fercaline@gmail.com

**Abstract:**

Non-governmental organizations on the threshold of the new century: from christian charity to committed professionalism.

In this article I trace the historical conditions that allowed the non-governmental organizations (NGOs) field to consolidate in Brazil. First, I outline the historical development which culminated in the formation of this field. After that, I explore the social relationships which made possible the crystallization of the NGOs' identity during the 1990's. I approach international relations, networking, accountability mechanisms and the environmental agenda as historical conditions for the affirmation of the NGO's identity and I analyze the symbolical effects of this process regarding social values. From charity to citizenship, the paradigm shift in the promotion of social welfare was a decisive condition for the formation of NGOs in Brazil.

Keywords: NGOs in Brazil; charity; international relations; networking; accountability; environmental agenda.

**Introdução**

No processo de redemocratização do Brasil, um dos desafios prementes da nova sociedade democrática foi instituir mecanismos de participação e controle social no âmbito da política nacional. Após a década de 1980, além da emergência de novos atores, como os movimentos sociais e as ONGs, surgiram também os conselhos gestores de políticas públicas, os plebiscitos, as audiências públicas, além das ouvidorias públicas e de outros canais de interação da sociedade com o Estado. A sociedade civil se diversificou e tornou-se mais organizada e influente no cenário das disputas políticas nacionais. Uma das transformações mais importantes nesse processo ocorreu no âmbito da noção de representação política. Em vez dos mecanismos tradicionais de autorização (eleição e associação), os atores do espaço público no Brasil lançavam mão de novas modalidades de representação política, baseadas em diferentes formas de comprometimento subjetivo e/ou objetivo com suas bases, como o estabelecimento de relações de identidade ou busca por interesses pontuais visando um público alvo específico (Houtzeger e Gurza Lavalle, 2010; Gurza Lavalle e Araújo, 2006; Avritzer, 2007, 1994).

Se o final da década de 1980 representou o coroamento do processo de transição democrática com a formalização de procedimentos institucionais importantes, como a promulgação da Constituição Federal de 1988, os primeiros anos da década de 1990 ficaram marcados como o começo da “rotinização” da democracia no Brasil. Findo o processo de transição da ditadura para a democracia, começava então uma nova fase na vida política nacional: a legitimação do regime e das instituições democráticas no dia a dia dos cidadãos. A democracia deixava de ser uma ideia a ser perseguida para se tornar uma prática a ser aprimorada. Naquele momento, além da diversificação dos atores e dos canais de participação, a sociedade civil reformulou também suas modalidades de ação política para enfrentar os desafios colocados por novos temas que irromperam a cena pública, como, dentre outros, feminismo, raça, meio ambiente e AIDS. As relações da sociedade civil com as organizações de mercado também começaram a florescer nessa década, assim como as relações com os organismos internacionais governamentais e não governamentais.

Alguns autores sustentam que, na década de 1990, os movimentos sociais passaram por um momento de renovação com relação à década precedente, uma renovação que torna possível falar em “novíssimos” movimentos sociais (Gohn, 2008). Os novos movimentos sociais foram organizações que tomaram as rédeas do processo de redemocratização do Brasil durante a década de 1980. Esses atores instituíram uma ampla agenda de reforma política, que implicava a formação de instituições democráticas sólidas, a defesa de direitos universais e a reformulação dos ideais culturais da política. Por sua vez, alguns anos mais tarde, os novíssimos movimentos sociais foram instituições que se incumbiram de acionar esses mecanismos democráticos em função dos interesses específicos de segmentos diversos da sociedade civil. Trata-se, portanto, de organizações dedicadas à promoção de

projetos pontuais de intervenção social. Neste sentido, os novíssimos movimentos sociais assumem um sentido pragmático de luta política, voltada para objetivos específicos e ações de curto prazo.

Na esteira dessas transformações, ao longo da década de 1990 a sociedade civil no Brasil foi se aproximando de um modelo de ativismo social que enfatizava mais a eficiência de suas ações do que o comprometimento ideológico de seus atores. Esse modelo de ativismo social era representado, sobretudo, pelas ONGs, organizações que interagem com o Estado, a sociedade civil e o mercado na promoção de serviços e assistência destinados a segmentos específicos da população. Na década de 1990, essas organizações passaram por um processo de profissionalização, que envolveu a especialização de sua mão de obra, a definição de estatutos jurídicos e a diversificação das suas fontes de financiamento. Nesse período, foram intensificados os vínculos de cooperação internacional das ONGs e também cresceu o número de organizações ligadas ao mercado que atuam em projetos sociais.

No debate atual da sociologia política brasileira existem duas posições antagônicas com relação aos efeitos democráticos relacionados à emergência dos novíssimos atores sociais (Gurza Lavalle e Bueno, 2011). Por um lado, alguns autores interpretam esse fenômeno como uma estagnação, quando não um retrocesso, do desenvolvimento da democracia no Brasil. Os atores que foram empoderados na década de 1990, em particular as ONGs, são tomados como reflexos da despolitização da sociedade civil, em crise de militância, de mobilização, de credibilidade nas políticas públicas, enfim, uma crise de legitimidade da própria sociedade civil<sup>1</sup> (Gohn, 1995, p. 125). Por outro lado, existem autores que consideram promissores os rumos tomados pela sociedade civil nesse período. Nessa perspectiva, as ONGs são consideradas atores fundamentais que assumem novos modelos de ação e representação política e ocupam posição de centralidade na articulação dos vários atores da sociedade civil entre si, e também nas suas relações com o Estado, o mercado, os organismos multilaterais e as organizações internacionais (Gurza Lavalle e Bueno, 2011; Koslinski e Reis, 2009). Assim, as ONGs são tomadas como epítomes da sociedade civil contemporânea, isto é, instituições cuja variedade organizacional reflete toda a multiplicidade e amplitude das relações sociais que conformam esse campo (Lavalle e Bueno, 2011; Reis, 2009).

Embora diverjam quanto ao sentido conferido a essas transformações, os autores da sociologia política no Brasil concordam que a Constituição Federal de 1988 consolidou institucionalmente uma série de processos democráticos que haviam sido deflagrados nas décadas anteriores. Para o bem ou para o mal, as ONGs são tomadas como instituições representativas de uma sociedade civil em constante mutação. Neste artigo, abordo alguns dos eventos e transformações mais importantes na estruturação do campo das ONGs no Brasil. Inicialmente, exponho em linhas gerais o desenvolvimento histórico que culminou na formação desse campo para então tratar das condições históricas que tonaram possível a cristalização da identidade ONG durante a década de 1990.

## A Formação das ONGs na Longa Duração

Muito antes das modernas ONGs, a história das organizações privadas não lucrativas no Ocidente nos remete, pelo menos, à Idade Média. Aquilo que, hoje, chamamos de assistência social privada tem sua gênese histórica nas práticas de caridade promovidas pela Igreja católica. A caridade cristã foi o principal valor social que orientava essas práticas. No contexto da colonização portuguesa no Brasil, por exemplo, a promoção de assistência social foi dominada por organizações ligadas à Igreja. Neste sentido, o valor da caridade cristã prevaleceu central no terreno das motivações para as práticas de assistência social. Isso só começou a mudar em meados do século XX, quando o predomínio do valor da caridade cristã cede terreno à emergência de três novos valores que viriam a delimitar o campo das ONGs no Brasil.

Nas primeiras décadas do século XX, no Pontificado de Pio XI, a Igreja no Brasil seguiu a orientação do Vaticano para reforçar sua presença entre as classes populares, alargando a sua base social antes restrita às elites. Neste contexto, as organizações de leigos católicos que se ocupavam em promover assistência social foram se aproximando cada vez mais dos movimentos sociais. O efeito não programado dessa imersão dos leigos católicos nos movimentos sociais seria revelado já durante as décadas de 1960 e 1970, quando alguns grupos começaram a minimizar suas componentes apostólicas para reforçar os aspectos profissionais e políticos de seu ativismo (Semeraro, 1994; Lima, 1979). Progressivamente, o ideal da justiça social foi adquirindo centralidade na luta da militância católica, e muitas vezes isso implicou um confronto com o ideal de caridade cristã que até pouco tempo era hegemônico no terreno das motivações católicas para a prática de assistência social. Assim, a proximidade com o tema da justiça social acabou ressignificando as motivações pessoais que conferiam sentido à militância leiga católica. O florescer de uma nova consciência política acabou conduzindo grande parte desses militantes ao afastamento da própria Igreja.

A partir da década de 1960, ao se firmarem dentro do campo político da sociedade civil, as instituições que romperam laços com a Igreja inauguravam um novo espaço para promoção de assistência social, um espaço relativamente independente tanto do Estado quanto da Igreja. As organizações católicas leigas das décadas de 1960 e 1970 atribuíram uma dimensão explicitamente política a práticas que até então eram eminentemente religiosas. Naquele momento histórico, a religião constituiu uma das gramáticas políticas mais importantes para a formação da sociedade civil brasileira. No plano dos valores sociais, o ideal da caridade cristã foi quase que inteiramente convertido no ideal da militância política, isto é, a atuação dos leigos católicos deixou de ser movida apenas por motivações religiosas e passou a acolher também orientações políticas. Esse processo culminou no rompimento formal entre algumas dessas organizações e a Igreja. Estava dado, portanto, o primeiro passo em direção à formação do campo das ONGs no Brasil: a incorporação da dimensão política na prática altruísta. Esse foi apenas o

primeiro passo, haveria ainda dois outros até a consolidação do que, hoje, é chamado de campo das ONGs no Brasil.

Embora gozasse de relativa independência da Igreja, a proximidade com os movimentos sociais ainda ameaçava a autonomia institucional dessas organizações (Landim, 1998, p. 46-47). Como o propósito prioritário dessas organizações era assessorar os movimentos sociais auxiliando-os, sobretudo, na interação com o Estado, foram chamadas pela bibliografia especializada de centros de assessoria aos movimentos sociais. Como observa Landim, após se distanciar da Igreja, essas organizações mantiveram uma proximidade com os movimentos sociais que comprometia o desenvolvimento de sua autonomia institucional enquanto ator da sociedade civil. O próprio cenário de construção da sociedade civil com o fortalecimento das organizações de bases colocava em xeque os centros de assessoria aos movimentos sociais. Diante de movimentos sociais cada vez mais estabelecidos e independentes, os centros vão perdendo sua própria razão de ser. Crescia entre essas organizações a necessidade de definir uma identidade coletiva própria que as tornasse independente dos movimentos sociais. Começaram, então, a organizar uma série de congressos, encontros, debates e publicações com o objetivo de avançar na elaboração de uma identidade comum e específica dentro da sociedade civil brasileira (Oliveira, 1999, p. 58-59; Landim, 1993, p. 47-48). O segundo passo para a formação do campo foi, portanto, a institucionalização da identidade ONG.

O terceiro e definitivo passo ocorreu no decurso da década de 1990, com a ampliação de temas de ação, o fortalecimento do discurso ecológico, a intensificação das redes transnacionais e a popularização do termo ONG no senso comum. No contexto de uma sociedade redemocratizada, o Estado passou cada vez mais a reconhecer e legitimar projetos sociais de iniciativa não governamental. Organizações como as ONGs passaram então a ser vistas pelo Estado como parceiras estratégicas.

Tomados em conjunto, esses eventos e transformações da década de 1990 representaram uma etapa importante no desenvolvimento das ONGs no Brasil, a etapa que corresponde à cristalização identitária e consolidação institucional dessas organizações dentro das arenas do Estado, do mercado e da sociedade. Nas seções seguintes, analiso o impacto desses eventos na transformação da sociedade civil, mantendo o foco no âmbito dos valores sociais. Para isso, parto dos temas das relações internacionais, da organização em rede, dos mecanismos de *accountability* e da agenda ambiental como parte do processo histórico de afirmação da identidade ONG no contexto da década de 1990.

### Consolidação da Identidade ONG e Ampliação de seus Laços Institucionais

O primeiro registro da palavra ONG no Brasil teve lugar em 1986, por ocasião do “Encontro Nacional de Centros de Promoção Brasileiros”. Trinta dirigentes de centros de assessoria de todo o país junto com três organizações internacionais parceiras se reuniram para discutir a criação de uma identidade institucional para essas instituições (Landim

1993, p. 52). A expressão NGO (Non Governmental Organizations) já circulava em meio internacional desde pelo menos 1945, quando apareceu pela primeira vez em documento do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC) (Ryfman, 2009, p. 16). A polissemia da noção de ONG foi tomada como aspecto favorável à autotransclassificação de organizações que possuíam motivações semelhantes, mas objetivos diversos. Nasciam, assim, as primeiras organizações não governamentais no Brasil.

Após o encontro de 1986, que inaugurou a utilização do próprio nome, outro passo importante foi dado em 1991, por ocasião da fundação da Associação Brasileira de ONGs (ABONG). Dentre suas primeiras tarefas, a ABONG se ocupou em elaborar um cadastro das ONGs nos países, organizar a participação das ONGs na ECO 92, estimular a cooperação entre elas e com os movimentos sociais (ABONG, 2006). A maior parte das organizações filiadas à ABONG possuía em seus quadros atores sociais com a mesma trajetória analisada neste estudo: um envolvimento prévio com instituições leigas católicas, seguido do envolvimento com os centros de assessoria até chegar nas ONGs. A Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (FASE) e o Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE) são exemplos de instituições que surgiram no bojo dessas trajetórias e estavam entre as 132 ONGs que fundaram a ABONG (Medeiros, 2008; Pereira, 2003, p. 37; Landim, 1998, p. 61). Apesar desse modelo de organização ter sido predominante na época de formação da ABONG, o campo das ONGs em geral também comportava organizações que não foram originadas dentro dos círculos de influência da Igreja, especialmente aquelas envolvidas em temas como feminismo, meio ambiente, raça e AIDS. Essas organizações surgiram nos círculos de formação da própria sociedade civil. Os valores ligados a esses temas foram fortalecidos com o processo de secularização da assistência social após a década de 1960. Uma condição histórica fundamental para a introdução e consagração desses valores dentro do leque das motivações da sociedade civil foi a intensificação dos vínculos transnacionais e internacionais de suas organizações.

A ligação das ONGs com os organismos internacionais foi (e ainda é) constituída por duas dimensões fortemente relacionadas entre si. As relações internacionais interferem simultaneamente nas fontes de financiamento e na definição dos temas de trabalho das ONGs (Ryfman, 2009, 2008). A partir de meados da década de 1980, com mais ênfase nos anos 1990, o cenário da política internacional favoreceu o aumento do número de instituições internacionais financiadoras e do volume de recursos destinados às ONGs. Os primórdios desse processo estão ligados ao contexto da Guerra Fria, quando as agências multilaterais do Ocidente passaram a direcionar recursos às ONGs com o objetivo de conter a difusão do comunismo entre trabalhadores e pobres. Neste contexto, a intensificação das relações internacionais das ONGs passou a ser estimulada pelas reformas neoliberais do Estado. Isso terminou levando parte da literatura especializada a considerar as ONGs como organizações que desenvolvem tarefas cuja competência seria do Estado. As organizações governamentais e não governamentais internacionais estariam, assim, interessadas em instrumentalizar as ONGs para desvincular o Estado de suas obrigações sociais (Yazbeck, 1996).

Neste artigo, a intensificação dos laços internacionais na construção do campo das ONGs é interpretada sob um ponto de vista diferente. Apenas atribuir uma vinculação ideológica e uma função política voltada para o neoliberalismo seria restringir demasiadamente o universo simbólico complexo dessas organizações. Ao intensificarem suas relações internacionais, as ONGs incorporaram um conjunto de novos valores e significados que passaram a influenciar sua prática política cotidiana. A mudança mais importante nessa dimensão foi a consagração da noção de rede como metáfora dominante na administração dessas organizações. Na academia, a noção de rede é utilizada para tratar da morfologia social das sociedades contemporâneas (Castells, 1996) ou do isomorfismo dos atores sociais (Latour e Callon, 1981). Quando aplicada ao plano da organização da sociedade civil, a metáfora da rede indica um conjunto de relações que, em geral, são caracterizadas por sua horizontalidade, plasticidade e entrelaçamentos diversos. A articulação em rede das ONGs pode ser considerada como uma condição necessária para manter sob uma mesma denominação identitária organizações que são tão diferentes entre si. Hoje em dia, existe um conjunto amplo e diversificado de instituições incluídas sob a denominação ONG. Uma ONG poder ser tanto uma organização internacional com centenas de funcionários e múltiplos campos de atuação quanto uma organização local que reúne poucas pessoas interessadas em uma questão particular do cotidiano de uma comunidade específica. A noção de rede é importante para a formação desse campo porque através dela foi propagada e institucionalizada uma série de procedimentos comuns a essas diferentes organizações, como registros jurídicos, filiações institucionais, modelos de atuação, formações de agendas, formatos dos projetos etc.

A organização em rede também possibilitou às ONGs criar e explorar mecanismos que conferissem legitimidade às suas ações. Um mecanismo em especial foi considerado de importância crucial para emergência desse campo: as relações de *accountability*. A noção de *accountability* é até hoje uma referência importante para o trabalho das ONGs. Embora não haja uma tradução literal para o português (alguns autores recorrem às noções de *responsabilização* ou *prestação de contas*), a noção de *accountability* é ainda hoje recorrente no cotidiano das ONGs brasileiras. A rigor, uma relação de *accountability* consiste em uma delegação de responsabilidade que implica uma prestação de contas. As diferentes formas de *accountability* no mundo da política conferem legitimidade às novas formas de representação instauradas pelos novos e novíssimos movimentos sociais (Gurza Lavallo e Isunza Vera, 2011). Além de ser uma relação recorrente na interação das ONGs com seus parceiros e financiadores nacionais e internacionais (Koslinski e Reis, 2009; Koslinski, 2007), nas últimas décadas os mecanismos de *accountability* se desenvolveram também no âmbito da gestão pública (Lopez, 2010). Trocando em miúdos, em vez do modelo de autorização fundado nos atos de consentimento único, os mecanismos de legitimidade por *accountability* seguem procedimentos e avaliações retrospectivas regulares que visam diminuir as distâncias entre representantes e representados (Gurza Lavallo e Isunza Vera, 2011; Arato, 2002).

Além das relações de *accountability*, outro desdobramento importante da presença de redes internacionais na formação do campo das ONGs diz respeito à consolidação das agendas internacionais da sociedade civil. O intercâmbio e a troca de informações entre as diversas ONGs do mundo estimulou a circulação de valores sociais e consolidou temas de atuação que passaram a ser compartilhados por essas organizações (Ryfman, 2009). No Brasil, a gradual relevância atribuída ao tema da ecologia reflete essa influência das relações internacionais na demarcação dos valores e temas de atuação atribuídos ao trabalho da ONGs. A criação de ONGs ambientais registrou, durante a década de 1990, um crescimento muito maior do que em outras áreas (IBGE, 2005). Um evento fundamental para a consolidação da agenda ecológica no campo da sociedade civil brasileira e das ONGs em particular foi a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, em 1992, no Rio de Janeiro. A Rio 92 propagou no Brasil e no mundo valores ligados à defesa dos ecossistemas da Terra, consagrando a noção de desenvolvimento sustentável e incentivando a popularização de práticas ecológicas, como a reciclagem e o combate aos desperdícios.

Além de ser um marco na história nacional e internacional do ambientalismo, a Rio 92 representou também um momento importante na reformulação da percepção do Estado pela sociedade civil no Brasil. Começava a ruir a percepção do Estado como obstáculo para o desenvolvimento autônomo da sociedade civil. Enquanto os chefes de Estado de toda parte do mundo se reuniam na Conferência convocada pela ONU, as ONGs e movimentos sociais dos diversos países organizavam um encontro paralelo, intitulado Fórum Global, com o objetivo de garantir à sociedade civil participação no debate e nas deliberações do encontro. O Fórum Global foi oficialmente reconhecido pela ONU como instância de representação dos interesses da sociedade civil. Além de participar do processo de regulação do acordo firmado entre 179 países para elaboração de estratégias de desenvolvimento sustentável (a Agenda 21), o Fórum Global também lançou documentos próprios como o Tratado das ONGs, que definia um conjunto de temas estratégicos para o desenvolvimento sustentável e o fortalecimento das sociedades civis (Rovere e Vieira, 1992), e a Carta da Terra (ou Carta do Rio), que defendia a maior responsabilização de países ricos na preservação dos recursos naturais do planeta.

A intensificação dos laços internacionais tanto nas relações de financiamento quanto na definição de agendas das sociedades civis trouxe à tona o debate sobre sua própria reformulação. Muitos autores entendem que os horizontes nacionais das sociedades civis vêm cedendo espaço para uma pretensa sociedade civil global (Armstrong, 2006; Kaldor, 2003; Taylor, 2002). A emergência de atores globais como, dentre outros, as organizações não governamentais internacionais (Ryfman, 2009) e os movimentos altermondialistas (Pleyers, 2010) são, às vezes, tomados como indícios dessa transformação. Entretanto, outros autores veem com desconfiança qualquer apelo a uma suposta ordem global da sociedade civil. A própria heterogeneidade dos atores que compõem as sociedades civis nacionais seria um primeiro impedimento para se pensar uma sociedade civil supranacional.

Além disso, muitos analistas chamam a atenção para a estrutura hierárquica de poder que organiza as relações entre as sociedades civis no mundo, especialmente as relações de dependência entre ONGs do Sul que são financiadas por ONGs do Norte (Sorj, 2005; Chandonke, 2002). De acordo com esta perspectiva, o fato de as ONGs do Sul e do Norte responderem a agendas sociais diferentes apenas reforça os efeitos negativos dessas relações assimétricas de poder, pois diminui a capacidade das ONGs do Sul de influenciarem o debate internacional, dominado pelos recursos materiais e simbólicos das ONGs do Norte. Assim, o fato de as sociedades civis se organizarem em redes formadas por relações horizontais entre as organizações não anula os desequilíbrios e disputas de poder entre elas. Mesmo tomando apenas um plano nacional ou regional, a quantidade e a direção dos vínculos que cada organização estabelece com seus pares também é um indicativo seguro da distribuição de poder dentro das redes que elas participam (Gurza Lavalle e Bueno, 2011; Koslinski, 2007).

Além da intensificação das suas relações com organizações internacionais, as ONGs também se aproximaram de algumas organizações do mercado. Desde o começo da década de 1990, as ações filantrópicas de organizações do mercado foram se tornando cada vez mais comuns no Brasil. Fossem motivadas por incentivos fiscais, ações publicitárias, engajamento ideológico ou religioso de seus membros, essas organizações passaram a disseminar ideais de “responsabilidade social” e “investimento social privado” com o objetivo de mobilizar o empresariado nacional no combate às desigualdades sociais. Um evento representativo deste desenvolvimento foi a fundação, em 1995, do Grupo de Institutos, Fundações e Empresas (GIFE), cujo objetivo era aperfeiçoar e difundir conceitos e práticas do uso de recursos privados para o desenvolvimento do bem comum através de projetos sociais, pesquisas, publicações, debates etc. A principal bandeira do GIFE era e continua a ser a noção de investimento social privado, que consiste no repasse voluntário de recursos privados para projetos sociais, ambientais e culturais de interesse público. O GIFE foi expandindo sua rede de colaboradores e de investimentos e, hoje, se apresenta como uma instituição de referência na área de responsabilidade social das empresas no Brasil (GIFE, 2010; Carrion, 2000). Ainda em 1995, foi criado o Prêmio Eco de Filantropia Empresarial, iniciativa da Câmara Americana de Comércio, em São Paulo, com o objetivo de estimular o envolvimento de empresários nas práticas de filantropia e assistência (Oliveira *et al.*, 1999).

Um dos desdobramentos mais importantes da aproximação das ONGs com as organizações de mercado foi a incorporação das noções de profissionalização e eficiência como valores sociais importantes para a orientação de suas atividades e projetos (Thompson, 2005; Salamon, 2005). A especialização das áreas de atuação das organizações, a especialização dos seus profissionais e voluntários, a preocupação com a qualidade e eficiência dos serviços prestados, a diversificação das fontes de financiamento e o apelo às estratégias de marketing são alguns efeitos que podem ser atribuídos a essa aproximação das ONGs com o mercado. O gerenciamento burocrático-racional característico das

empresas privadas serviu de modelo para a profissionalização das ONGs, que passaram a investir cada vez mais na capacitação de seus quadros. A noção de eficiência foi elevada ao primeiro plano: as ONGs passaram a avaliar o desempenho e os resultados de seus projetos em função não apenas da sua eficácia simbólica e seus efeitos indiretos, mas, sobretudo, levando em consideração o alcance quantitativo de suas ações e a possibilidade concreta de potencializar seus resultados.

### A Campanha da Ação da Cidadania

Um dos exemplos mais bem-sucedidos da eficiência almejada pelas ONGs aconteceu em 1993, durante a campanha da Ação da Cidadania contra a Miséria e pela Vida. Essa campanha foi um marco na história do trabalho voluntário e da filantropia no Brasil.<sup>2</sup> Iniciativa de Herbert de Souza, conhecido popularmente como Betinho, a ação da cidadania foi uma campanha de doação de alimentos não perecíveis para combater o problema da fome no Brasil. Através de um forte aparato midiático, sobretudo televisivo, a “campanha do Betinho” (como ficou popularmente conhecida a Ação da Cidadania) conclamou a população brasileira a organizar comitês de arrecadação de alimentos. Apesar de ser ligada à figura de Betinho, a campanha seguiu um modelo descentralizado de organização: não era preciso nenhuma espécie de autorização para a formação dos comitês, cada grupo decidia o quê e como fazer para se engajar na luta contra a fome (Pinto, 2005; Fico, 1999). Neste sentido, a campanha exprimiu com relativa clareza o novo modelo de legitimação da representação que vigorava na sociedade civil. Em vez dos tradicionais mecanismos de autorização e delegação, um número cada vez maior de pessoas se dispusera a agir em prol dos famintos movidos tão somente por sentimentos de indignação e compaixão.

Cidadãos, famílias, grupos de amigos, escolas, vizinhos, igrejas, artistas, empresas, fundações, ONGs, sindicatos, autarquias, praticamente toda a sociedade brasileira se mobilizou para combater o problema da fome no país. Nunca uma campanha conseguira articular tantas pessoas e potencializar tantos resultados. Em dezembro de 1993, o IBOPE divulgou em pesquisa que 68% dos brasileiros declaravam conhecer a campanha de Betinho, dentre os quais 32%, ou 26 milhões de pessoas, participaram ou contribuíram para esta campanha (Rodrigues: 2007, p. 211; *Jornal do Brasil*, 1997; Landim, 1993, p. 242). Vale lembrar que a campanha não fez uso de centrais computadorizadas para doações através de telefone por entender que esse modelo eliminaria a participação direta das pessoas (Landim, 1998: 256). Levando em consideração o número relativamente reduzido de brasileiros que se envolvem com atividades voluntárias<sup>3</sup> (menor ainda quando se trata de filantropia), esses resultados são surpreendentes. Em 1993, praticamente todas as pessoas que fizeram alguma ação voluntária no Brasil participaram da campanha da Ação da Cidadania, uma campanha que, portanto, mobilizou de forma inédita praticamente todo o voluntariado nacional.

A Ação da Cidadania não foi abraçada apenas pela população, o governo também declarou apoio à campanha em sessões solenes no Senado. A década de 1990 marcou uma mudança de mentalidade tanto da sociedade civil, que deixava de reconhecer o Estado como expressão de um mal absoluto, quanto do Estado, que passava a reconhecer a legitimidade da sociedade civil para colaborar na proposição e execução de políticas públicas. À medida que o potencial democratizante foi firmando raízes no terreno brasileiro através das instituições de participação (conselhos, plebiscitos, audiências, ouvidorias etc.), caiu por terra a resistência da sociedade civil para com o Estado. Outro evento que exprimiu com clareza essa mudança de mentalidade nas relações entre Estado e sociedade civil aconteceu em 1995, quando da criação do Programa Comunidade Solidária, um programa de governo que visava institucionalizar a cooperação entre Estado e sociedade civil mobilizando recursos humanos, técnicos e financeiros no combate à fome e à miséria no Brasil (Cardoso, 2005; Peres, 2005). O programa foi coordenado por um conselho que incluía ministros de Estado e 21 representantes da sociedade civil. As organizações governamentais que até então tratavam da assistência social no país, como a Legião Brasileira de Assistência (LBA) e o Centro Brasileiro para Infância e adolescência (CBIA) foram substituídas por iniciativas de alcance mais amplo, como o Comunidade Solidária, a promulgação da Lei Orgânica de Assistência social (LOAS)<sup>4</sup> e a criação de uma secretaria nacional de ação social (Peres, 2005; Mestriner, 2001). Essas iniciativas traduziam muito mais do que apenas uma mudança de ordem administrativa. Mudava também a concepção governamental sobre assistência social, que substituía o modelo filantrópico da ação emergencial pelo modelo sistemático da política pública. Em suma, na década de 1990 o Estado passou a enxergar o serviço social como política pública e a sociedade civil como parceira estratégica.

#### Entre o Estado, a Igreja e a Sociedade Civil: o Lugar das ONGs na Década de 1990

Da caridade à cidadania, a mudança de paradigma na promoção de assistência social representou o ponto máximo do processo de secularização da assistência social no Brasil. Em seus primórdios e durante muito tempo, a promoção de assistência social no Brasil foi dominada por organizações ligadas à Igreja católica. Em meados do século XX essa hegemonia da Igreja no terreno da assistência social começa a ser quebrada, inicialmente pela sociedade civil – através da esquerda católica durante as décadas de 1960 e 1970 e dos movimentos sociais durante a década de 1980 – e posteriormente pelo Estado, a partir do fim da década de 1980. No decorrer da década de 1990 o Estado consolida um conjunto de instituições voltadas para a promoção de assistência social, tratando esse assunto como prioridade em política pública.

Em meio a esse processo de secularização da promoção de assistência social, o Estado se reconciliou não apenas com a sociedade civil, mas também com a Igreja. Durante as décadas de 1970 e 1980, Estado e Igreja entraram em forte oposição no cenário da ditadura militar.

Um exemplo disso foi o trabalho das Comunidades Eclesiais de Base (CEBs). Durante as décadas de 1960, 1970 e até meados de 1980, organizações como as CEBs ou as Pastorais Sociais da Igreja Católica funcionavam como um dos poucos canais abertos à participação da população, tornando-as instituições fundamentais para a organização popular no Brasil, influenciando também a esquerda brasileira. Por sua vez, depois da redemocratização, as organizações leigas passaram paulatinamente a retomar uma relação de cooperação com o Estado. O exemplo da Pastoral da Criança é emblemático. Durante a década de 1990 essa organização foi tomada como modelo de ação não governamental que, em cooperação com o Estado, combateu com eficiência a desnutrição infantil no Brasil (Pinto, 2005).

Atrelado a essa mudança de perspectiva nas relações com a sociedade civil e a Igreja, ao longo da década de 1990 o Estado também reconheceu e legitimou os projetos sociais de iniciativa não governamental. Organizações como as ONGs passaram a ser vistas pelo Estado como parceiras estratégicas e começaram a se tornar objeto sistemático de estudos e pesquisas. Em 1996, por exemplo, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) fizeram levantamento pioneiro no país sobre as fundações privadas e associações sem fins lucrativos. Essa pesquisa, intitulada FASFIL, foi repetida nos anos 2002, 2005 e 2010, sendo um marco e uma das principais referências na análise dessas organizações (IBGE e IPEA, 1996; 2002; 2005; 2010). Para além mesmo de seus resultados, uma contribuição importante desta pesquisa é de ordem metodológica. Assim como acontecia com outras pesquisas sobre ONGs no mundo, a referência para delimitação da amostra na FASFIL foram os critérios do *Handbook of Non-Profit Institutions in the System of National Accounts*, desenvolvido em uma parceria entre a Universidade John Hopkins e a Divisão de Estatística da ONU. Este manual estabelece cinco critérios gerais, são organizações: (1) privadas, não integrantes, portanto, do aparelho de Estado; (2) sem fins lucrativos, isto é, organizações que não distribuem eventuais excedentes entre os proprietários ou diretores e que não possuem como razão primeira de existência a geração de lucros – podendo até gerá-los, desde que aplicados nas atividades-fim; (3) institucionalizadas, isto é, legalmente constituídas; (4) autoadministradas ou capazes de gerenciar suas próprias atividades; e (5) voluntárias, na medida em que podem ser constituídas livremente por qualquer grupo de pessoas, isto é, a atividade de associação ou de fundação da entidade é livremente decidida pelos sócios ou fundadores (United Nations, 2003). Segundo as pesquisas FASFIL, entre 1996 e 2005, o número de fundações privadas e associações sem fins lucrativos no Brasil cresceu 215%. Eram 107 mil em 1996, e passaram para 338 mil, em 2005.

De modo geral, esse cenário de emergência e fortalecimento de organizações como as ONGs foi uma consequência do processo de redemocratização da sociedade brasileira. Um cenário marcado não apenas pela criação de novas instituições, mas, sobretudo, pelo esforço generalizado de integrar a participação cidadã, os direitos fundamentais e a representação política, três pilares fundamentais de qualquer experiência democrática em todo o mundo (Gurza Lavalle e Isunza Vera, 2010; Touraine, 1994). Com o passar

do tempo, o entusiasmo que caracterizou o olhar acadêmico sobre o empoderamento da sociedade civil começou a ser contrabalançado com a preocupação em avaliar e revisar o progresso democrático no Brasil, mensurando o alcance e o impacto de suas principais realizações (Gurza Lavalle e Bueno, 2011; Avritzer, 2010; Melo e Sáez, 2007; Sorj e Oliveira, 2007). Essa preocupação em avaliar a efetividade das instituições democráticas indica a formação de um novo cenário de enraizamento da democracia no cotidiano da sociedade. O crescimento e a popularização das ONGs é um sinal desse enraizamento. No decorrer da década de 1990, o vocábulo ONG foi se consolidando não apenas dentro dos circuitos de relações sociais e políticas específicos a essas organizações, mas também no contexto mais amplo das relações cotidianas no país e até mesmo no vocabulário do senso comum.

## Notas

<sup>1</sup>. Dentro desta perspectiva, por exemplo, a inversão da luta pela identidade política (uma afirmação identitária através da oposição ou contraste com o Estado) por uma política da identidade (uma demanda por reconhecimento) é apontada como uma mudança de sentido e de significado das ações coletivas na sociedade civil (Gohn, 2008, p. 13).

<sup>2</sup>. Alguns anos após seu bem-sucedido começo, a campanha foi institucionalizada na forma de uma ONG.

<sup>3</sup>. Em 2001, por exemplo, o Instituto Datafolha divulgou pesquisa em que 73% dos brasileiros afirmam nunca ter participado de instituições ou campanhas como voluntário prestando serviços para a comunidade (Datafolha, 2001). Dez anos depois, o IBOPE divulgou pesquisa que corrobora esses números: 25% dos brasileiros afirmaram já ter feito trabalho voluntário (IBOPE, 2011). Se cruzarmos esse dado sobre a estabilidade no percentual de voluntários com os dados sobre participação na Ação da Cidadania é possível ter uma noção precisa sobre o amplo alcance dessa campanha.

<sup>4</sup>. Lei federal promulgada em 1993 com o objetivo de regulamentar a política de assistência social no Brasil.

## Referências Bibliográficas

- ARATO, Andrew. Representação, soberania popular e accountability. *Lua Nova*, n. 55-56, 2002, p. 85-103.
- ARMSTRONG, Chris. Global civil society and the question of global citizenship. *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, v. 17, 2006, pp. 349-357.
- AVRITZER, Leonardo. O papel da participação nas políticas sociais do governo federal. In: IPEA (Ed.). *Estado, instituições e democracia: democracia*. Livro 9, v. 2. Brasília: Ipea, 2010, p.161-184.
- \_\_\_\_\_. Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade das ações. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, v. 50, n° 3, 2007, p. 443-464.
- \_\_\_\_\_. (Ed.). *Sociedade civil e democratização*. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.
- CARDOSO, Ruth. Fortalecimento da sociedade civil. In: IOSCHPE, Evelyn Berg (Org.). *3º Setor: desenvolvimento social sustentado*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2005.
- CASTELLS, Manuel. *The rise of network society*. Oxford: Blackwell Publishers, 1996.
- CHANDHOKE, Neera. The limits of global civil society. In: ANHEIER, Helmut; GLASIUS, Marlies; KALDOR, Mary (Eds.). *Global civil society yearbook 2001*. Oxford: Oxford University Press, 2002, p.35-53.
- FICO, Carlos. *Ibase: usina de ideias e cidadania*. Rio de Janeiro: Garamond, 1999.
- GOHN, Maria da Glória. *Novas teorias dos movimentos sociais*. São Paulo: Loyola, 2008.
- \_\_\_\_\_. *História dos movimentos e lutas sociais*. São Paulo: Loyola, 1995.
- GURZA LAVALLE, Adrian; BUENO, Natália. Waves of change within civil society in Latin America. *Politics & Society*, v. 39, n. 3, 2011, p. 415-450.
- GURZA LAVALLE, Adrian; ISUNZA VERA, Ernesto. A trama da crítica democrática: da participação à representação e à accountability. *Lua Nova*, n. 84, 2011, p. 95-140.
- GURZA LAVALLE, Adrian; ARAUJO, Cicero (Orgs.). *O futuro da representação*. São Paulo: Lua Nova, CEDEC, 2006.
- HOUTZAGER, Peter P.; GURZA LAVALLE, Adrian. Civil society's claims to political representation in Brazil. *Comparative International Development*, v. 45, 2010, p. 43-77.
- KALDOR, Mary. The idea of global civil society. *International Affairs*, v. 79, n. 3, 2003, p. 583-593.

- KOSLINSKI, Mariane. Um estudo sobre ONGs e suas relações de “accountability”. Tese de Doutorado, Universidade Federal do Rio de Janeiro (PPGSA/UFRJ). Rio de Janeiro, 2007.
- KOSLINSKI, Mariane; REIS, Elisa. Transnational and domestic relations of NGOs in Brazil. *World Development*, nº 37, 2009. pp. 714-725.
- LANDIM, Leilah (org.). *Ações em sociedade: militância, caridade, assistência etc.* Rio de Janeiro: NAU, 1998.
- \_\_\_\_\_. *Para além do estado e do mercado? Filantropia e cidadania no Brasil.* Rio de Janeiro: ISER, 1993.
- LATOURET, Bruno; CALLON, Michel. Unscrewing the big leviathan: how macro-structure reality and how sociologists help them to do so. In: Knorr-Cetina, Karin; Cicourel, Aaron V. (orgs). *Advances in social theory and methodology.* Londres: Routledge, 1981, pp.278-303.
- LIMA, Luiz Gonzaga de Souza. *Evolução política dos católicos e da Igreja no Brasil: hipóteses para uma interpretação.* Petrópolis: Vozes, 1979.
- LOPEZ, Felix Garcia. Accountability e controle social na administração pública federal. In: IPEA. *Estado, instituições e democracia: democracia.* Brasília: IPEA, 2010.
- MEDEIROS, Rogerio. *Between conflict and cooperation: Dilemmas in the relations between Non-Governmental Organizations and the state in Brazil.* Tese de Doutorado, Boston University, Boston, 2008.
- MELO, Carlos Ranulfo; SÁEZ, Manuel Alcántara (Orgs.). *A democracia brasileira, balanço e perspectivas para o século 21.* Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.
- MESTRINER, Maria Luiza. *O Estado entre a filantropia e a assistência social.* São Paulo: Cortez, 2001.
- OLIVEIRA, Enilson; DELAMARO, Maurício; BARTHOLO JR, Roberto. *Marketing social e herança cultural: o caso da Escola de Samba da Mangueira.* Rio de Janeiro: ABREPO, 1999.
- OLIVEIRA, Miguel. *Cidadania e globalização: a política externa brasileira e as ONGs.* Brasília: Instituto Rio Branco, 1999.
- PEREIRA, Tatiana Dahmer. *O não governamental em questão: um estudo sobre o universo Abong.* Rio de Janeiro: Fase, 2003.
- PERES, Thais Helena de Alcântara. Comunidade Solidária: a proposta de um outro modelo para as políticas sociais. *Civitas*, v. 5, n. 1, 2005, p. 109-126.
- PINTO, Celi. A sociedade civil e a luta contra a fome no Brasil (1993-2003). *Sociedade e Estado*, v. 20, n. 1, 2005, pp. 195 - 228.
- PLEYERS, Geoffrey. *Alter-globalization: becoming actors in the global age.* Cambridge: Polity Press, 2010.
- REIS, Elisa. New ways of relating authority and solidarity: theoretical and empirical explorations. In: DENNIS, Ann; KALEKIN-FISHMAN, Devorah (Orgs.). *The ISA handbook in contemporary sociology.* Londres: Sage, 2009, p.74-91.
- RODRIGUES, Carla. *Betinho: sertanejo, mineiro, brasileiro.* São Paulo: Planeta, 2007.
- ROVERE, Ana Lucia La; VIEIRA, Liszt (Orgs.). *Tratado das ONGs aprovados no Fórum Internacional de Organizações Não Governamentais e Movimentos Sociais. Fórum Internacional de Organizações Não Governamentais e Movimentos Sociais.* Rio de Janeiro, 1992.
- Ryfman, Philippe. *Les ONG.* Paris: La Découverte, 2009.
- \_\_\_\_\_. *Une histoire de l'humanitaire.* Paris: La Découverte, 2008.
- SALAMON, Lester. Estratégias para o fortalecimento do terceiro setor. In: Ioschpe, Evelyn Berg (org.). *3º Setor: desenvolvimento social sustentado.* Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2005.
- SEMERARO, Giovanni. *A primavera dos anos 60: a geração de Betinho.* São Paulo: Ed. Loyola, 1994.
- SORJ, Bernardo. *Sociedade civil e relações Norte-Sul: ONGs e dependência.* Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2005.
- SORJ, Bernardo.; OLIVEIRA, Miguel Darcy (Orgs.). *Sociedade civil e democracia na América Latina: crise e reinvenção da política.* São Paulo: Centro Eldeinstein e Instituto Fernando Henrique Cardoso, 2007.
- TAYLOR, Rupert. Interpreting global civil society. *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, v. 13, n. 4, 2002, p. 339-347.
- THOMPSON, André. Do compromisso à eficiência? Os caminhos do terceiro setor na América latina. In: Ioschpe, Evelyn Berg (org.). *3º Setor: desenvolvimento social sustentado.* Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2005, p.41-48.
- \_\_\_\_\_. *Qu'est-ce que la démocratie?* Paris: Fayard, 1994.
- YAZBECK, Maria Carmelita. *A política social brasileira nos anos 90: refilantropização da questão social.* Cadernos do CEAS, n. 164, 1996, p. 37-51.
- Outras Fontes
- Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais – ABONG. *ONGs no Brasil:*

Perfil das associadas à ABONG. São Paulo: ABONG, 2006.

Grupo de Institutos, Fundações e Empresas – GIFE. Censo GIFE 2009-2010. São Paulo: GIFE, 2010.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Projeto Voluntariado Brasil. IBGE, novembro de 2011.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE; Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, 2010. As instituições privadas e as associações sem fins lucrativos no Brasil. Rio de Janeiro: IBGE. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/fasfil/2010/default.shtm>>. Acesso em 9 de janeiro de 2011.

\_\_\_\_\_. As instituições privadas e as associações sem fins lucrativos no Brasil. 2005. Rio de Janeiro: IBGE. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/fasfil/2005/default.shtm>>. Acesso em 9 de janeiro de 2011.

\_\_\_\_\_. As instituições privadas e as associações sem fins lucrativos no Brasil. 2002. Rio de Janeiro: IBGE. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/fasfil/default.shtm>>. Acesso em 9 de janeiro de 2011.

\_\_\_\_\_. As instituições privadas e as associações sem fins lucrativos no Brasil. Rio de Janeiro: IBGE, 1996.

Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Estatística – IBOPE. Pesquisa perfil do voluntariado no Brasil. 2001. Rio de Janeiro: IBOPE. Disponível em: <<http://mogloblo.globo.com/integra.asp?txtUrl=/emprego/um-em-cada-quatro-brasileiros-ja-fez-trabalho-voluntario-3462206>>. Acesso em 7 de janeiro de 2011.

Instituto de Pesquisa DATAFOLHA. Pesquisa Voluntariado. São Paulo: Datafolha, 2001.

Jornal do Brasil. 1997. Morre Betinho: a voz maior da cidadania. 09/08/1997, p.1.

United Nations. Handbook of non-profit institutions in the System of National Accounts Series F/91. Nova York: United Nations, 2003.