

ANÁLISE DE MÍDIA

**A imprensa  
brasileira e as  
organizações da  
sociedade civil**



Análise de mídia

# A imprensa brasileira e as organizações da sociedade civil

Apoio:



Fundação Grupo Esquel Brasil  
Novas alternativas para o Desenvolvimento Sustentável



Realização:



Em parceria com:



Patrocínio:



---

## FICHA TÉCNICA

### **REALIZAÇÃO**

ANDI - Comunicação e Direitos

### **EM PARCERIA COM**

Plataforma por um Novo Marco Regulatório para as Organizações da Sociedade Civil

### **PATROCÍNIO**

Petrobras

### **APOIO**

Aliança Interage  
Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais/ABONG  
Fundação Grupo Esquel Brasil  
Fundación Avina  
Grupo de Institutos, Fundações e Empresas/GIFE  
Instituto C&A  
União Europeia

### **REDAÇÃO E EDIÇÃO**

Suzana Varjão

### **REPORTAGEM**

Ana Flávia Flores

### **EQUIPE DE PESQUISA**

Diana Barbosa (coordenação)  
Antonia Conceição  
Hermes Pena

Kamilla Pacheco  
Raquel Tavares  
Tarcísio Rozendo  
Thais Gawryszewski

### **EQUIPE DE APOIO**

Ana Clara Pena  
Ana Potyara  
Mateus Vieira  
Thaline Valcácio

### **PROJETO GRÁFICO E DIAGRAMAÇÃO**

Gisele Rodrigues

### **COLABORAÇÃO**

Veet Vivarta (consultor)

## EXPEDIENTE

### **ANDI - COMUNICAÇÃO E DIREITOS**

#### **PRESIDENTE DA ASSEMBLEIA DE SÓCIOS**

Cenise Monte Vicente

#### **DIRETOR EXECUTIVO**

Antônio Augusto Silva

#### **DIRETORA ADMINISTRATIVO-FINANCEIRA**

Miriam Pragita

#### **GERENTE DO NÚCLEO DE QUALIFICAÇÃO DE MÍDIA**

Suzana Varjão

---



# SUMÁRIO

<b>APRESENTAÇÃO</b> .....	4
<b>INTRODUÇÃO</b> .....	5
SEÇÃO 1	
<b>SÍNTESE DOS PRINCIPAIS ASPECTOS</b> .....	12
SEÇÃO 2	
<b>COBERTURA INDIVIDUALIZADA E FRAGMENTADA</b> .....	14
SEÇÃO 3	
<b>FINANCIAMENTO E GESTÃO DE RECURSOS</b> .....	25
SEÇÃO 4	
<b>CRIMINALIZAÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES</b> .....	34
SEÇÃO 5	
<b>MARCO LEGAL E POLÍTICAS PÚBLICAS</b> .....	44
SEÇÃO 6	
<b>A ATUAÇÃO DAS OSCs</b> .....	55
SEÇÃO 7	
<b>ASPECTOS GERAIS DA COBERTURA</b> .....	66
SEÇÃO 8	
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	74
<b>SEÇÃO ESPECIAL</b> .....	76

## APRESENTAÇÃO

A imprensa tem desempenhado papel relevante nas sociedades contemporâneas, no que se refere ao fortalecimento da democracia, ao desenvolvimento das nações e à proteção dos direitos humanos – não apenas denunciando violações a tais direitos, como fortalecendo o debate público em torno das formas de defendê-los, garanti-los e promovê-los.

Entretanto, como ocorre em qualquer campo do conhecimento humano, sistema de poder ou esfera de ação, esse vasto e complexo “ecossistema” comunicacional convive com produções que não condizem com o desempenho geral do campo. Desempenho esse que faz da instituição imprensa uma das mais respeitadas nas sociedades democráticas – aí incluída a sociedade brasileira.

E esses contextos negativos não contribuem para o desenvolvimento humano, sendo imperioso superá-los. Para tanto, é importante que jornalistas e fontes de informação reflitam sistematicamente sobre suas práticas, lançando mão de mecanismos de monitoramento que permitam a autorregulação dessa esfera tão importante para o desenvolvimento das relações sociais.

É com esse propósito que a ANDI – Comunicação e Direitos e a Plataforma por um Novo Marco Regulatório para as Organizações da Sociedade Civil vêm construindo um conjunto de referências sobre as relações entre imprensa e Organizações da Sociedade Civil, como uma ampla análise de mídia sobre o tema, registrada na presente publicação, estruturada em parceria com a Fundação Avina e a Aliança Interage.

A análise de mídia revela as tendências da cobertura noticiosa do País sobre assuntos relacionados a essas organizações, apontando acertos e desafios a serem enfrentados, na perspectiva de aprimorar as narrativas jornalísticas sobre o assunto e contribuir para a consolidação e o fortalecimento deste setor determinante para o equacionamento das relações sociais.

Para ampliar a compreensão sobre os principais resultados dessa análise de mídia, foram aqui inseridas reflexões produzidas no âmbito do seminário *Imprensa e Organizações da Sociedade Civil*, realizado em março deste ano em Brasília; dados de pesquisas sobre a atuação dessas entidades no contexto brasileiro; e trechos de entrevistas com lideranças sociais.

Um conjunto articulado de insumos que – espera-se – irá contribuir para aprofundar o debate público sobre esta importante estrutura do sistema democrático brasileiro.

Boa leitura!

**ANDI – Comunicação e Direitos**  
**Plataforma por um Novo Marco Regulatório para**  
**as Organizações da Sociedade Civil**

## INTRODUÇÃO

### A imprensa e a construção da ordem social

*O sistema de informação (meios de comunicação e teletecnologias informacionais) impõe-se contemporaneamente como o lugar central de produção do real do Ocidente moderno.*

(MUNIZ SODRÉ)<sup>1</sup>

Para avaliar o impacto dos meios de comunicação de massa sobre o quadro social, é importante compreender o papel exercido pelas representações na construção do sentido de realidade. Em outras palavras, é necessário investigar o processo de mútua e contínua constituição entre os mundos simbólico, mental e real; ou entre palavra, percepção e ação social.

Essa “simbiose” entre representações e vida social é analisada por diversos estudiosos do campo da comunicação, da sociologia e da filosofia. Em *O poder simbólico*, por exemplo, Pierre Bourdieu<sup>2</sup> demonstra como “as relações de força objetiva tendem a reproduzir-se nas relações de força simbólica, nas visões do mundo social que contribuem para garantir a permanência dessas relações de força”.

São reflexões, enfim, que avalizam o caráter não-neutro do campo simbólico – nele incluídas as narrativas dos meios de comunicação de massa, que tendem a (re)produzir esquemas de classificação do mundo, a partir mesmo de eleições, recortes, enfim, prioridades editoriais, que emitem discursos estruturantes da realidade – ainda que, muitas vezes, à revelia de seus autores.

**AGENDA PÚBLICA.** Uma evidência do poder estruturante das notícias dos jornais é a capacidade que a imprensa tem de influenciar a agenda pública, estimulando ou inibindo a adoção de políticas de enfrentamento a problemáticas, como a que atinge e ameaça um setor fundamental para a consolidação e o fortalecimento da democracia brasileira: as Organizações da Sociedade Civil (OSCs).

As questões abordadas nos noticiários tendem a despertar o interesse de gestores públicos – e dos atores sociais e políticos de maneira geral –, influenciando a definição de suas linhas de atuação. Por outro lado, os assuntos “esquecidos” pelos jornalistas dificilmente conseguem receber a atenção da sociedade e, conseqüentemente, dos governos e outros setores e agentes de Estado (ver quadro sobre *Agenda-setting*).

Não é difícil imaginar, portanto, os impactos benéficos de uma cobertura abrangente e qualificada sobre as Organizações da Sociedade Civil.

**ASPECTO DESFAVORÁVEL.** Mas, como será evidenciado ao longo da presente publicação, o conjunto de organizações que compõem esta esfera social atravessa uma séria crise, não apenas refletida nos meios de comunicação de massa, mas construída, também, por esses meios, a partir de um modo de operação descontextualizado, fragmentado, automatizado e pautado pelo sentido de urgência.

<sup>1</sup> SODRÉ, 1992.

<sup>2</sup> BOURDIEU, 2005.

“As organizações precisam ter esse lugar de debate permanente e estratégico sobre as suas pautas, não só sobre as pautas temáticas, mas sobre a sua própria institucionalidade, sobre a sua própria existência enquanto parte dessa democracia brasileira. [...] Reconhecer, contar isso pra imprensa é muito importante, porque a gente consegue, com isso, construir uma nova narrativa, porque ela não é dada, ela vai ter que ser realmente pactuada” (*Laís Lopes, assessora especial da Secretaria Geral da Presidência da República*).

É um modo de operação que não vem favorecendo o desenvolvimento das OSCs – e que, portanto, precisa ser superado, a partir da ação não só dos comunicadores, mas de suas fontes de informação, uma vez que as narrativas dos meios de comunicação de massa (portanto, as perspectivas positivas e negativas nelas identificadas) são construídas na interação entre esses dois grupos de atores sociais.

**UMA ESTRATÉGIA.** A ANDI – Comunicação e Direitos é uma organização que atua há cerca de 20 anos no Brasil, construindo mecanismos que visam a melhoria da comunicação midiática como estratégia para o desenvolvimento humano, por entender que uma cobertura jornalística contextualizada fortalece a cidadania e a construção de capital social, contribuindo para a redução das desigualdades sociais.

E é precisamente com esse objetivo que a presente publicação foi editada. Aqui, estão registrados os principais achados da pesquisa *A imprensa brasileira e as organizações da sociedade civil*, mesclados a dados de outros estudos, entrevistas com especialistas e comunicadores e reflexões produzidas no âmbito do seminário nacional *Imprensa e organizações da sociedade civil*, realizado nos dias 12 e 13 de março de 2014.

## Agenda-setting

A discussão acerca da influência dos meios de comunicação na pauta pública está ancorada na chamada Teoria do Agendamento (ou, na expressão em inglês, Agenda-setting), segundo a qual a mídia contribui para moldar o debate dos temas políticos e da agenda social.

De acordo com essa linha de pensamento, para além da capacidade de incidir na pauta de interesses dos diferentes grupos sociais e esferas de poder, há uma característica que perpassa a influência da imprensa na sociedade: o enquadramento das questões públicas, ou seja, o fato de que a cobertura jornalística afeta tanto “sobre o que” o público pensa quanto “como” se posiciona acerca de tais assuntos.

Assim, ao focar aspectos específicos de uma temática e destacá-los no noticiário, os comunicadores ajudam a construir a forma como o público passa a interpretá-la. O jornalismo, dessa maneira, tem impacto significativo nos processos políticos de deliberação e decisão, ajudando a definir quais questões são reconhecidas como problemas sociais, quem são os responsáveis por eles e o que deve ser feito para solucioná-los.

**RETROALIMENTAÇÃO.** Levar em consideração os efeitos da Teoria do Agendamento, porém, não significa acreditar que os meios de comunicação sempre exercerão um elevado nível de incidência sobre a agenda pública de debates – e que, portanto, outros fatores não participariam ativamente da construção das prioridades dos cidadãos e das cidadãs, ou dos gestores públicos.

Na verdade, uma parcela do processo de influência identificado pela Teoria do Agendamento costuma funcionar de forma circular, a partir de retroalimentação constante entre imprensa e sociedade. E, da mesma forma, é possível constatar que alguns assuntos, mesmo quando “esquecidos” pelos jornalistas, seguem garantindo o interesse da população em geral e de seus governantes.



## Metodologia da pesquisa

A pesquisa conduzida pela ANDI – Comunicação e Direitos procurou identificar as principais tendências da cobertura sobre as Organizações da Sociedade Civil na mídia imprensa brasileira. Para tanto, foi adotado o método da “análise de conteúdo”, a partir do qual é possível:

- Sistematizar e descrever quantitativamente os conteúdos abordados pela mídia;
- Identificar e quantificar a ocorrência de características específicas do texto jornalístico; e
- Fazer inferências a respeito da mensagem e dos significados presentes.

Nesse tipo de investigação, as informações explicitamente apresentadas nos textos são captadas e analisadas. Ao contrário da análise do discurso, cujo objetivo é identificar subjetividades, intencionalidades e potencialidades presentes nos recursos linguísticos, a análise do conteúdo detém-se àquilo que pode ser objetivamente observado e cujos resultados podem ser numericamente apresentados.

## Universo de análise

O universo de análise desse estudo compreende um conjunto de 4 revistas e 40 jornais, monitorados por um período de seis anos (janeiro de 2007 a dezembro de 2012). Dos 40 veículos diários, cinco são considerados de circulação nacional e 35 possuem alcance regional, distribuídos por todo o território brasileiro.

### Jornais de circulação nacional

- Correio Brasiliense/DF
- Folha de São Paulo/SP
- O Estado de São Paulo/SP
- O Globo/RJ
- Valor Econômico/SP
- Folha de Pernambuco/PE
- Gazeta do Oeste Online/RN
- Diário de Natal/RN
- Tribuna do Norte/RN
- O Mossoroense/RN

#### *Região Centro-Oeste*

- Jornal de Brasília/DF
- O Popular/GO
- O Progresso/MS
- Diário de Cuiabá/MT
- A Gazeta/MT

### Revistas

- Época
- Veja
- IstoÉ
- Carta Capital

#### *Região Sudeste*

- A Gazeta/ES
- Estado de Minas/MG
- Hoje em Dia – Online/MG
- O Tempo/MG
- O Dia/RJ
- Jornal do Brasil/RJ

### Jornais de âmbito regional

#### *Região Norte*

- A Gazeta do Acre Online/AC
- A Crítica/AM
- O Estado do Maranhão/MA
- Jornal Pequeno – Online/MA
- O Liberal/PA
- Diário do Amapá Online/AP
- Jornal do Dia Online/AP

#### *Região Nordeste*

- A Tarde/BA
- O Povo – Ceará/CE
- Diário do Nordeste/CE
- Jornal do Comercio/PE
- Diário de Pernambuco/PE

#### *Região Sul*

- Paraná Online/PR
- Gazeta do Povo/PR
- Jornal do Estado Online/PR
- Zero Hora/RS
- Correio do Povo/RS
- Diário Catarinense/SC
- A Notícia/SC



### “Cão de guarda”

Exercer o controle social sobre as iniciativas públicas é outro papel de destaque da imprensa, que tem a capacidade de atuar como olhos e voz independentes no acompanhamento dos programas, projetos e ações que tenham como foco setores considerados de interesse da sociedade, como as OSCs.

Esse papel fiscalizador dos meios de comunicação é denominado por especialistas da área como “cão de guarda” (o mesmo que *watchdog*, na tradição dos estudos de mídia realizados nos Estados Unidos e na Inglaterra), indicando o potencial da imprensa de alertar a sociedade sobre equívocos – e acertos – dos governos, das empresas e das organizações sociais.

## Definição do modelo amostral

Diante do grande volume de textos a ser analisado, optou-se pela elaboração de uma amostra. A preferência pela pesquisa amostral é resultado da impossibilidade operacional de se avaliar o universo total de matérias. Em situações desse tipo, a seleção aleatória – porém representativa – de um conjunto de dias ao longo do intervalo de tempo estudado tem sido uma alternativa viável e tão segura quanto o monitoramento diário.

O modelo adotado, definido como “mês composto”, faz a composição de 31 dias ao longo de um ano, seguindo parâmetros específicos, como a aleatoriedade e o equilíbrio entre os dias da semana. Nos seis anos analisados (2007 a 2012), foram sorteados 186 dias, nos quais as matérias sobre as Organizações da Sociedade Civil publicadas nos 40 jornais foram selecionadas e analisadas (ver critérios de seleção, registrados a seguir).

Esse método de amostragem parte do pressuposto de que a cobertura dos distintos veículos apresenta características gerais semelhantes ao longo dos dias da semana. Ou seja, se observarmos um número infinito de segundas, terças, quartas, quintas, sextas, sábados e domingos, verificaremos que os perfis quantitativos da cobertura dentro de cada um desses dias – levando-se em conta as características gerais – são muito parecidos.

Por apresentarem uma publicação semanal, portanto, mais esporádica, as revistas foram analisadas na sua integralidade, dispensando a aplicação do modelo amostral.

## A seleção de notícias

Os critérios de seleção das notícias passam, primeiramente, pela definição do campo de investigação – nesse caso, das Organizações da Sociedade Civil (OSCs). O termo, conforme utilizado nos debates atuais sobre o ativismo social, representa uma nova tentativa de designação geral e única para o amplo e variado universo das organizações sociais sem fins lucrativos, formais e informais, distintas do Estado e das empresas, cujo propósito reside na promoção do desenvolvimento da sociedade.

Em sentido amplo, Organizações da Sociedade Civil são todos os tipos de grupos, organizações e instituições “distintas do Estado e das empresas presentes na sociedade, incluindo sindicatos, cooperativas, igrejas, organizações pastorais e ecumênicas, entidades de assistência social, grupos de mídia independente e partidos políticos”<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> ARMANI, 2014.

Diante da abrangência desse conceito e das implicações práticas que ele acarretaria ao processo de pesquisa (como o elevado número de notícias, por exemplo), foi necessário limitá-lo. Sendo assim, foram consideradas neste estudo associações, cooperativas, organizações pastorais e ecumênicas, entidades de assistência sociais não vinculadas ao setor privado, institutos e fundações empresariais. Não foram incluídos no escopo dessa análise os sindicatos, grupos de mídia independente e os partidos políticos, em virtude da especificidade o campo de atuação dessas organizações, bastante diverso do conjunto considerado.

Considerados um ator importante no universo das Organizações Sociais, os movimentos sociais foram também excluídos na análise, com base na argumentação de que a sua inclusão poderia enviesar os resultados. Isso porque as características dos movimentos - portanto, suas necessidades - são muito diferentes das organizações formalmente constituídas.

## O seminário

O seminário Imprensa e organizações da sociedade civil articulou, entre 13 e 14 de março de 2014, em Brasília, jornalistas dos principais meios de comunicação do País e lideranças sociais, representando entidades da sociedade civil, organismos internacionais, academia, setor empresarial e entes governamentais.

Entre as presenças governamentais, Gilberto Carvalho (ministro-chefe da Secretaria Geral da Presidência da República); Jorge Hage (ministro-chefe da Controladoria Geral da União - CGU); Maria do Rosário Nunes (então ministra a Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República); Paul Singer (Secretaria Nacional de Economia Solidária do Ministério do Trabalho e Emprego) e José Eduardo Romão (Ouvidor-Geral da União).

Do rol de representantes das instituições realizadoras e patrocinadoras constaram Alexandre Schuh (Petrobras); Andre Degenszajn (Grupo de Institutos, Fundações e Empresas); Glauca Barros (Fundación Avina no Brasil); Janaina Jatobá (Instituto C&A); Ana Paula Zacarias (Delegação da União Europeia no Brasil); Silvio Sant'ana (Fundação Grupo Esquel Brasil e Plataforma por um Novo Marco Regulatório para as Organizações da Sociedade Civil); e Vera Masagão (Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais)

Entre outras lideranças, pode-se citar Adriana Ramos (Instituto Socioambiental); Juliana César Nunes (Radioagência Nacional/EBC); Fernando Rossetti (Greenpeace Brasil); Anna Peliano (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada); Laís Lopes (Secretaria Geral da Presidência da República); Ricardo Henriques (Instituto Unibanco); Claudia Safatle (Valor Econômico); Caio Magri (Instituto Ethos); Eduardo Szazi (advogado); Cristina Serra (TV Globo); Ricardo Abramovay (FEA/USP); Maria Alice Setubal (Centro de Estudos e Pesquisas em Educação, Cultura e Ação Comunitária e Fundação Tide Setubal); Fátima Jordão (Agência Patrícia Galvão); Rodrigo Rollemberg (então senador da República), e Silvio Caccia Bava (Le Monde Diplomatique Brasil).

O seminário foi patrocinado pela Petrobras, contou com o apoio do Grupo de Institutos, Fundações e Empresas (GIFE), da Fundação Grupo Esquel e da Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais (ABONG), além da parceria da União Europeia, da Fundación Avina, da Aliança Interage e do Instituto C&A.

Como se pode inferir do próprio conceito, movimentos têm caráter provisório. Surgem de eventos pontuais, ainda que gerados por problemáticas mais abrangentes – promoção de direitos específicos, segurança pública, mobilidade urbana ou acesso à habitação, por exemplo – e não têm necessariamente compromisso com a institucionalidade. Já as organizações formalmente constituídas, apesar de debruçarem-se sobre problemáticas específicas, têm estrutura organizacional fixa e, a rigor, longeva.

Uma vez definido o universo das OSCs consideradas neste estudo, foi realizado um levantamento eletrônico, utilizando um conjunto de palavras-chave que remetem ao tema. O material localizado eletronicamente foi triado por pesquisadores treinados, a fim de selecionar as matérias que abordavam explicitamente uma ou mais questões pertinentes às Organizações da Sociedade Civil.

No período mencionado, foram analisados 2.045 textos nos jornais diários (o que equivaleria, segundo projeções matemáticas, a um universo de 24.540 matérias publicadas entre 2007 e 2012) e 324 notícias nas revistas, entre reportagens, entrevistas, editoriais, colunas e artigos assinados. Vale registrar ainda que foram considerados apenas os textos com 500 caracteres ou mais.

### **Definição dos elementos de análise**

A leitura das matérias selecionadas foi guiada por um questionário elaborado pela ANDI, com a colaboração de especialistas no tema. Nesse instrumento estão contempladas, além de questões mais estreitamente relacionadas aos aspectos jornalísticos, um conjunto de variáveis específicas, que têm como objetivo avaliar com o máximo de acuidade possível os aspectos que estiveram ou deveria estar presentes nessa discussão, a saber:

- Forma de inclusão do tema na pauta do veículo;
- Foco institucional da matéria;
- Área de atuação das OSCs mencionadas;
- Foco e abrangência geográfica das OSCs;
- Questões relativas a financiamento e gestão de recursos;
- Vinculação das OSCs aos processos de fortalecimento democrático e de garantia dos direitos humanos;
- Avaliação geral sobre a atuação das OSCs;
- Aspectos positivos e negativos das OSCs;
- Legislação e novo marco regulatório das OSCs;
- Políticas públicas mencionadas;
- Utilização de dados estatísticos;
- Fontes de informação consultadas.

### **Apresentação de resultados**

Como se pode inferir pela descrição da metodologia e do universo de pesquisa, a análise de mídia aqui registrada é ampla, abarca variados aspectos e possibilita interpretações a partir de inúmeras perspectivas. Na exposição discursiva dos dados, porém, foi dada prioridade aos aspectos mais recorrentes e determinantes do noticiário, entre os quais, financiamento, marco legal e criminalização das OSCs.

De modo análogo, foi dada prioridade à interpretação discursiva dos dados resultantes do somatório dos 44 veículos em foco. Embora as amostras dos 40 jornais e das 4 revistas tenham sido definidas a partir de critérios distintos, conforme apresentado no capítulo metodológico, o objetivo maior era compreender e expor a natureza do macrodiscurso emitido pela imprensa sobre assuntos relacionados às OSCs que atinge, em maior escala, a opinião pública.

Assim, a análise por tipo de veículo foi colocada em segundo plano. Entretanto, os quantitativos dos dados relativos às revistas, aos jornais de circulação nacional e aos jornais de âmbito regional foram mantidos nas tabelas, para livre consulta. Além disso, quando se observou uma clivagem significativa dos resultados entre os citados blocos de veículo, essa diferença foi ressaltada, de modo a chamar a atenção sobre a especificidade do comportamento daquele grupo de veículos.

Importância frisar que essas clivagens permitem uma maior compreensão sobre o funcionamento do campo da comunicação de massa, que não é um bloco homogêneo, sendo formado por uma teia complexa de conhecimentos, práticas e poderes. Em função, porém, da característica homogeneizante do seu modo de operação, foi possível proceder à escolha metodológica de exposição simplificada de dados.

# SEÇÃO 1



## SÍNTESE DOS PRINCIPAIS ASPECTOS

Um dos aspectos relevantes identificados pela pesquisa é que a imprensa tende a abordar a atuação das Organizações da Sociedade Civil (OSCs) de forma mais positiva do que negativa – o percentual de matérias que destacam aspectos negativos é 17,6% (15,7% nos jornais e 29,9% nas revistas), ao passo que os aspectos positivos estão presentes em 29,0% da cobertura (27,5% dos jornais e 38% das revistas).

### Menção a aspectos positivos e negativos das OSCs

Menção	Jornais de alcance nacional	Jornais de âmbito regional	Total dos jornais	Total das revistas	TOTAL
Aspectos positivos	22,6%	29,5%	27,5%	38,0%	29,9%
Aspectos negativos	20,5%	13,8%	15,7%	29,9%	17,6%

Há, porém, uma característica determinante nesse tipo de noticiário, que tem implicações boas e ruins: seu modo individualizado de produção, centrado em organizações ou ações/projetos específicos (82,8% dos textos analisados), em detrimento de registros sobre o funcionamento geral do setor, seus desafios e potencialidades – 9,2% (ver tabela *Foco central da cobertura*, registrada na seção seguinte).

Uma perspectiva boa decorrente desse modo de operação do campo jornalístico é a não generalização sobre as denúncias de desvios de recursos, aspecto negativo mais mencionado no noticiário em foco: a maioria dos textos (61,1%)

que registram esse tipo de irregularidade relaciona casos de corrupção a instituições específicas, sem generalizações, ou considera a prática restrita a poucas instituições – 8,9% (ver tabela *Abrangência das críticas relacionadas ao desvio de recursos públicos*).

### **Abrangência das críticas relacionadas ao desvio de recursos públicos**

<b>Crítica ao desvio de recurso público</b>	<b>Jornais de alcance nacional</b>	<b>Jornais de âmbito regional</b>	<b>Total dos jornais</b>	<b>Total das revistas</b>	<b>TOTAL</b>
Generalizada (comum a todas as OSCs)	5,4%	11,7%	9,0%	14,9%	10,6%
Comum a grande parte das OSCs	7,1%	11,7%	9,8%	12,8%	10,6%
Algo restrito a poucas instituições	7,1%	14,3%	11,3%	2,1%	8,9%
Relata o caso de uma instituição específica, sem realizar inferências/generalizações	69,6%	50,6%	58,6%	68,1%	61,1%
Não foi possível identificar	10,7%	13,0%	12,0%	2,1%	9,4%

Válido apenas para as matérias que mencionam o desvio de recurso como uma das críticas ao financiamento público – poder público e empresas estatais (6,5% do universo total de jornais e 14,5% de revistas). Questão permite marcação múltipla. O resultado final pode ser superior a 100%.

Há que se considerar, porém, que parte relevante do noticiário faz essa generalização: 10,6% dos textos definem a prática da corrupção como algo comum às OSCs, e 10,6% das matérias consideram que a conduta é recorrente nelas – o que tem impacto negativo considerável sobre o setor (tabela *Abrangência das críticas relacionadas ao desvio de recursos públicos*, aqui já registrada). Outro aspecto ruim, igualmente vinculado ao modo individualizado de produção noticiosa, e que será analisado ao longo da publicação, é a negligência em relação a aspectos gerais do campo, evidenciando-se, principalmente, a ausência de debate sobre:

- Papel das OSCs na estrutura democrática brasileira;
- Sustentabilidade do setor;
- Marco legal para o campo;
- Agenda conjunta das organizações.

Em resumo, o noticiário acaba por expor, de modo fracionado, pontual, não programado, que a prática da corrupção está relacionada à ausência de mecanismos atualizados, que regulem a relação entre poder público e Organizações da Sociedade Civil, mas ignora o debate sobre o assunto – o que impõe um desafio para jornalistas e fontes de informação: ultrapassar os limites de um noticiário centrado em ações e organizações específicas para ampliar, aprofundar e fortalecer o debate público sobre a regulação do setor.

## SEÇÃO 2



# COBERTURA INDIVIDUALIZADA E FRAGMENTADA

“A sociedade civil não mostra para a imprensa o que ela faz. Aparecem alguns resultados, projetos específicos do Greenpeace, projetos específicos da Casa da Arte de Educar... Esses assuntos aparecem na imprensa, mas a constituição do nosso campo de trabalho ainda é desconhecida do público” (Sueli Lima, Casa da Arte de Educar).

“[...] isso se deve também um pouco à natureza das organizações da sociedade civil, de serem fragmentadas. O que caracteriza o setor é a fragmentação de agendas, é o foco na comunidade, é o trabalho que eu faço aqui, faço ali. Então, tem uma dificuldade de construção até de uma agenda mínima no setor” (Fernando Rossetti, diretor executivo do Greenpeace Brasil).

Como esboçado na seção anterior, uma das características marcantes do noticiário sobre as Organizações da Sociedade Civil é o modo individualizado da cobertura, que privilegia a divulgação de ações específicas, em detrimento de uma abordagem mais sistêmica sobre o setor em geral. É o que os dados apresentados nas tabelas *Foco central da cobertura* e *Modo de inclusão da pauta*, reproduzidas a seguir, revelam.

Na tabela *Foco central da cobertura*, observa-se que a maioria do noticiário é centrada na atuação de uma ou mais entidades (41,9%) e em projetos específicos (40,9%), o que totaliza 82,8% dos textos analisados. A cobertura sem foco em instituições específicas, que se refere ao comportamento geral do setor, aparece em terceiro lugar, com 9,2%. O desempenho corrobora análises de atores do campo, que sinalizam para o fato de que os problemas do noticiário estão no *locus* de construção da notícia, ou seja, na interação entre comunicadores e fontes de informação.

### Foco central da cobertura

Foco central	Jornais de alcance nacional	Jornais de âmbito regional	Total dos jornais	Total das revistas	TOTAL
Na atuação de uma ou mais OSCs (foco na instituição)	40,5%	40,6%	40,6%	50,0%	<b>41,9%</b>
Em ação ou projeto específico	40,9%	43,1%	42,4%	31,2%	<b>40,9%</b>



Generalizado (comportamento do setor)	9,1%	9,3%	9,2%	9,3%	<b>9,2%</b>
Em OSCs que atuam em torno de determinado tema (ex.: ambientalistas)	4,6%	5,0%	4,9%	9,3%	<b>5,5%</b>
Em atuações coletivas (plataformas, redes, consórcios)	2,4%	2,4%	2,4%	2,2%	<b>2,4%</b>
Não foi possível identificar	3,6%	2,5%	2,8%	0,3%	<b>2,5%</b>

Questão permite marcação múltipla. O resultado final pode ser superior a 100%.

### Inclusão na pauta das redações

A tabela *Modo de inclusão da pauta* reforça essa característica, demonstrando que um quarto das notícias (25,7%) teve sua inclusão na pauta das redações como resultado da divulgação ou repercussão de ações, iniciativas ou projetos desenvolvidos pelas OSCs. Tem destaque também a divulgação ou repercussão de ações, iniciativas ou projetos desenvolvidos pelo poder público envolvendo as Organizações da Sociedade Civil (11,1%) e a divulgação de resultado de pesquisas, estudos ou levantamentos realizados elas (10,6%).

Já as demandas apresentadas pelas OSCs, legitimadas como representantes de interesses difusos, se limitam a 3,4%, o que reitera a tendência apresentada na tabela *Foco central da cobertura*, tornando notória a ausência de debate sobre o papel destas entidades enquanto instituições de interesse público. Importante observar que o maior percentual entre os três tipos de veículos analisados é dos jornais de abrangência regional: 4,0%, o que encontra correspondência em dados da realidade. Nas revistas, o percentual alcançado por essa categoria foi de apenas 1,9%.

Chama atenção, ainda, o reduzido número de pautas elaboradas a partir de iniciativa da própria imprensa (3,8%, sendo 3,4% nos jornais e 6,8% nas revistas), sinalizando para o dado de que a maioria do noticiário sobre as OSCs é construída a partir do estímulo de atores deste e de outros setores e esferas de poderes, como analisado por participantes do seminário *Imprensa e Organizações da Sociedade Civil*.

Em síntese, estes e diversos outros resultados que serão registrados na presente publicação reforçam o entendimento de que a atenção da imprensa sobre o universo das OSCs está fortemente vinculada às atividades que elas desenvolvem – ou seja, sua ação social propriamente dita. Em outros termos, os

“No Sudeste se concentram as organizações religiosas, de saúde, de assistência e de educação. E no Nordeste, as de defesa de direitos e de interesses da sociedade” (*Anna Peliano, IPEA*<sup>1</sup>).

<sup>1</sup>Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

“[...] a capacidade da sociedade civil [...], de pautar a mídia, é muito limitada [...]. As manchetes, no geral, se a gente olhar fizer um pente fino, a gente vai ver que elas vêm um pouco do governo” (*Adriana Ramos, secretária executiva adjunta do Instituto Socioambiental*).

jornalistas reconhecem e valorizam esta ou aquela organização, mas negligenciam o contexto no qual estão inseridas. Enxergam o trabalho das entidades, mas não têm a visão geral do campo – seu funcionamento, suas potencialidades e desafios.

Aliado a essa lacuna de informação, que, como será analisado adiante, tem desdobramentos negativos, há o dado, também registrado na citada tabela (Modo de inclusão da pauta), de que a inclusão dos temas relacionados às OSCs na pauta das redações se dá, também, e de modo significativo, por denúncias sobre desvio ou má gestão de recurso e sobre corrupção envolvendo tais organizações – 12,7%, ou segundo lugar do *ranking*, número ainda maior nas revistas: 20,4% (esta última tendência será analisada em detalhes na seção sobre *Financiamento e gestão de recursos*).

### Modo de inclusão da pauta

Modo de inclusão da pauta	Jornais de alcance nacional	Jornais de alcance regional	Total dos jornais	Total das revistas	TOTAL
Divulgação/ repercussão de ações/ iniciativas/ projetos desenvolvidos pelas OSCs	25,1%	26,5%	26,1%	22,8%	25,7%
Denúncias sobre desvio ou má gestão de recurso/ corrupção envolvendo as OSCs	13,3%	10,8%	11,5%	20,4%	12,7%
Divulgação/ repercussão de ações/ iniciativas/ projetos desenvolvidos pelo poder público envolvendo as OSCs	12,3%	11,4%	11,7%	7,7%	11,1%
Divulgação de resultado de pesquisas/ estudos realizados OSCs	12,0%	11,0%	11,3%	6,2%	10,6%
Cobertura de eventos	4,8%	7,7%	6,8%	1,9%	6,2%
Repercussão de denúncias apresentadas pelas OSCs	5,0%	6,4%	6,0%	3,7%	5,7%
Repercussão de histórias individuais	5,3%	3,3%	3,9%	13,6%	5,2%
Por iniciativa da própria imprensa	3,4%	3,4%	3,4%	6,8%	3,8%
Demandas apresentadas pelas OSCs	2,7%	4,0%	3,6%	1,9%	3,4%
Divulgação/ repercussão de outras medidas adotadas pelo poder público	5,5%	2,7%	3,5%	2,2%	3,3%
Divulgação/ repercussão de ações/ iniciativas/ projetos desenvolvidos pelo setor privado envolvendo as OSCs	1,7%	2,4%	2,2%	1,2%	2,1%

Divulgação/ repercussão de problemas sociais e/ou ambientais sobre os quais as OSCs atuam	1,5%	0,9%	1,1%	4,3%	1,5%
Data comemorativa/ especial	0,7%	1,8%	1,5%	0,0%	1,3%
Divulgação/ repercussão de ações de solidariedade envolvendo OSCs	0,5%	1,5%	1,2%	1,9%	1,3%
Demandas da sociedade em geral	0,9%	0,9%	0,9%	0,6%	0,8%
Divulgação de resultado de pesquisas/ estudos/ realizados pelo poder público	0,5%	1,0%	0,9%	0,3%	0,8%
Divulgação/ repercussão de ações/ iniciativas/ projetos desenvolvidos por organismos internacionais envolvendo as OSCs	0,9%	0,3%	0,5%	0,3%	0,5%
Divulgação/ repercussão de medidas relacionadas à regulamentação das OSCs - marco regulatório	0,5%	0,5%	0,5%	0,0%	0,5%
Divulgação de resultado de pesquisas/ estudos realizados por outras instituições	0,2%	0,5%	0,4%	0,3%	0,4%
Repercussão de outras mídias	0,5%	0,3%	0,4%	0,3%	0,4%
Votação do orçamento público	0,2%	0,2%	0,2%	0,0%	0,2%
Outros	2,1%	1,3%	1,5%	0,9%	1,4%
Não foi possível fazer a aferição	0,5%	1,2%	1,0%	2,8%	1,3%
TOTAL	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

o que eles/elas pensam do...

## noticiário sobre o tema

### **Sílvio Sant'Ana**

Diretor-Presidente da Fundação Grupo Esquel Brasil e membro do Comitê Facilitador da Plataforma por um Novo Marco Regulatório para as Organizações da Sociedade Civil

*As OSCs estão muito fragmentadas, e com baixa percepção de identidade própria como setor. Não há (como no segmento da indústria, bancos, comércio) uma instância aglutinadora reconhecida, que expressa e emite opinião para a totalidade - e a diversidade absoluta - do segmento.*

*Esta dispersão contribui para a desinformação, pois, um "porta voz" contatado pela mídia muito provavelmente falará de um subconjunto que ele conhece, mas que, no fim das contas, pode ser pouco representativo em relação à totalidade do segmento. Assim, há um duplo movimento a ser feito: do lado das OSCs, criar um locus de convergência, e da mídia, selecionar melhor seus informantes.*

### **Daniela Arbex**

Repórter do jornal Tribuna de Minas

*Falta conhecimento e entrosamento. A maioria dessas organizações vê a imprensa de forma distante. Já nós, os jornalistas, olhamos muitas vezes para algumas dessas OSCs com desconfiança. Desta forma, todos perdem. Aqueles que fazem um bom trabalho e não o tem divulgado, e a imprensa, que continua vivendo o esvaziamento da cobertura de temas socialmente relevantes.*

### **Ana Paula Brandão**

Coordenadora-geral da Área de Articulação e Mobilização Comunitária do Canal Futura

*Mesmo não exercendo a atividade jornalística, ousou dizer que uma das grandes dificuldades enfrentadas para cobrir a agenda das OSCs é saber diferenciar uma organização consistente, confiável, responsável, das demais, já que temos, como aprendi no seminário organizado pela ANDI, mais de 200 mil OSCs ativas no País. É muito, não?! Com quem trabalhar? Quem ouvir? Num jornalismo cada vez mais descuidado, com menos tempo de maturação e checagem da notícia, os jornalistas ficam perdidos.*

## **O que a imprensa não vê: OSCs, direitos e democracia**

Uma das ausências preocupantes no noticiário envolvendo as OSCs diz respeito ao importante papel que esta esfera de poder, conhecimento e ação desempenha na estrutura de governança da sociedade brasileira. Como registrado por diversos historiadores, estas organizações têm sido determinantes na construção da justiça social e na consolidação do sistema democrático, realizando (e tendo realizado), entre outras ações, as de:

- Resistência ao regime militar;
- Contraponto à lógica do Estado;
- Voz crítica autônoma na sociedade civil;
- Diálogo articulado com o Estado;
- Debate público sobre questões de interesse social;
- Criação e experimentação de tecnologias sociais/ políticas públicas;
- Controle social do Estado.

São condutas que se refletem na fala dos diversos atores reunidos no seminário *Imprensa e Organizações da Sociedade Civil*, como a do ministro-chefe da Controladoria Geral da União (CGU), Jorge Hage, segundo quem “o Estado brasileiro não teria nem terá, nunca, condições de chegar até onde chega sem a colaboração da sociedade organizada, das organizações da sociedade civil. A contribuição dessas entidades na realização das políticas públicas é extraordinária”.

“[...] não se trata de quem vai fazer o serviço, quem vai passar o dinheiro. É uma questão da democracia brasileira. É uma questão muito mais estrutural, que visa recuperar a confiança da sociedade nas suas próprias organizações, na sua própria capacidade de agir em prol do interesse público” (Vera Masagão, diretora executiva da ABONG<sup>1</sup>).

<sup>1</sup> Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais.

A despeito dessa realidade, a mídia noticiosa praticamente ignora a vinculação das OSCs com o processo democrático brasileiro, recusando, assim, o debate mais amplo sobre o papel dessas instituições na configuração social do País e atendo-se, como já visto, a aspectos pontuais e casos individuais, seja por meio da apresentação de projetos específicos ou da cobertura de situações isoladas de corrupção envolvendo organizações do setor.

A tabela *Vinculação das OSCs a aspectos do processo democrático brasileiro* demonstra que aproximadamente 10,0% de jornais e revistas relacionam as ações desenvolvidas pelas Organizações da Sociedade Civil a esse contexto sociopolítico. A fiscalização sobre as ações do poder público (ou controle social deste) é o aspecto mais mencionado, e representa apenas 2,7% (2,9% nos jornais e 1,5% nas revistas) do noticiário analisado.

A formação de lideranças (0,2%), o fomento de cultura cidadã (1,3%), a representação de interesses difusos (0,4%) e a mobilização social (0,8%) são outros exemplos de ações impactantes desenvolvidas pelas Organizações da Sociedade Civil, mas que não alcançam o devido destaque na mídia noticiosa - ou, quando alcançam, são apresentadas fora do contexto do debate sobre a construção e o fortalecimento do processo democrático brasileiro.

### Vinculação das OSCs a aspectos do processo democrático brasileiro

Aspectos do processo democrático	Jornais de circulação nacional	Jornais de âmbito regional	Total dos jornais	Total das revistas	TOTAL
Fiscalização do poder público/ controle social	3,1%	2,8%	2,9%	1,5%	2,7%
Denúncias	2,4%	1,2%	1,6%	2,2%	1,6%
Fomento de cultura cidadã/ democrática	1,2%	1,3%	1,3%	1,2%	1,3%
Prestação de serviços/ execução de políticas públicas	1,2%	1,1%	1,1%	0,9%	1,1%
Agendamento de questões socioambientais (promoção do debate público)	0,5%	1,1%	0,9%	1,5%	1,0%
Proposição de iniciativas (metodologias, tecnologias, legislação, políticas) inovadoras	0,3%	0,9%	0,7%	1,9%	0,9%
Participação social/ popular/ democrática	0,5%	1,2%	1,0%	0,0%	0,8%
Mobilização social	0,2%	1,0%	0,8%	1,2%	0,8%
Promoção de uma maior consciência política por meio de sua atuação social	0,5%	0,7%	0,6%	0,3%	0,6%
Representação de interesses/ direitos difusos	0,0%	0,5%	0,4%	0,3%	0,4%
Dar voz a atores sem acesso ao espaço público	0,3%	0,5%	0,4%	0,0%	0,4%
Organizar demandas sociais (passar de carências/ privações a demandas)	0,2%	0,3%	0,3%	0,6%	0,3%
Experimentação de novas soluções, metodologias e tecnologias	0,0%	0,3%	0,2%	0,3%	0,3%

Formação/ geração de lideranças sociais e políticas	0,0%	0,2%	0,1%	0,3%	0,2%
Mobilização/ pressão em prol de uma reforma política	0,2%	0,1%	0,1%	0,3%	0,2%
Outra	0,5%	0,2%	0,3%	0,0%	0,3%
Não vincula a atuação das OSCs ao processo democrático brasileiro	90,9%	89,3%	89,8%	90,7%	89,9%

Questão permite marcação múltipla. O resultado final pode ser superior a 100%.

A dimensão de tais ausências pode ser avaliada por breve retorno à história (ver quadro *As OSCs e o processo democrático*) e por vozes da atualidade. Ambos – passado e presente – afirmando a missão além-fronteiras do setor. “O processo aqui em debate não é só brasileiro. É um processo mundial, mas é um processo mundial de quem está do lado da democracia, do estado direito e do respeito aos direitos humanos” (Ana Paula Zacarias, embaixadora da delegação da União Europeia no Brasil).

A análise foi corroborada pela então ministra da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, Maria do Rosário, para quem “nenhuma democracia consegue aprofundar a sua missão se não tiver com a sociedade uma relação profunda e intrínseca, e se o Estado não for controlado por mecanismos da sociedade, mais do que pelos mecanismos que ele constitua como Estado. E as organizações da sociedade civil desempenham papel importante nesse sentido”.

---

## o que eles/elas falam sobre... as organizações da sociedade civil

### **Rodrigo Rollemberg**

Então senador pelo PSB/DF

*As parcerias entre o Estado e as organizações da sociedade civil qualificam as políticas públicas, possibilitando o atendimento de demandas específicas de forma criativa e inovadora. Com a sociedade civil organizada, o Estado aumenta as oportunidades de relacionamento com as pessoas e as realidades locais, e, com isso, os governos ampliam suas capacidades de resolução de problemas. É necessário reconhecer isso e dar segurança jurídica para que essa relação se estabeleça e para que suas ações sejam efetivas e tenham continuidade.*

### **Jerôme Poussielgue**

Coordenador de Cooperação Internacional da União Europeia no Brasil

*A sociedade civil tem um papel fundamental, por trabalhar para a redução das desigualdades, tanto no sentido de alertar as autoridades em níveis federal, estadual e local dos problemas que as pessoas encontram na sua vida cotidiana, quanto no de implementação de projetos, iniciativas ou campanhas que ajudam a solucionar os problemas identificados. Sendo assim, a União Europeia vê a sociedade civil como um ator estratégico, capaz de influenciar os tomadores de decisão e de implementar soluções adaptadas à esfera local.*

*Na União Europeia, as organizações da sociedade civil são reconhecidas como de utilidade pública. Com isso, são dispensadas de pagar impostos. Esse reconhecimento é muito importante, porque as organizações desenvolvem um trabalho que complementa a ação do Estado [...].*

*Não digo que todas as organizações da sociedade civil sejam perfeitas, mas a maioria faz um trabalho absolutamente extraordinário. Elas entram em lugares onde, às vezes, nem o governo entra. Tem muita gente absolutamente devotada ao que faz e que não tem o devido reconhecimento. É hora de reconhecer o papel da sociedade civil no desenvolvimento, inclusive no que diz respeito a influenciar na tomada de decisões.*

### **Jailson de Souza**

Diretor da Área de Políticas Urbanas do Observatório de Favelas.

*Uma questão fundamental no trabalho das organizações da sociedade civil é justamente pautar tanto o Estado quanto o mercado sobre os direitos fundamentais dos moradores, especialmente no nosso caso, moradores de favelas e periferias. O Estado brasileiro tem uma longa tradição de autoritarismo e de sonegação dos direitos dos moradores, principalmente do direito à vida, do direito à segurança pública. E tem uma incapacidade muito grande de lidar com a regulação do espaço público [...].*

*O nosso desafio é pautar, a partir do respeito à democracia, da luta pela dignidade, igualdade e respeito à diferença, para que o Estado e o mercado avancem na compreensão desse papel e que garantam esses direitos. Ao mercado cabe desenvolver a sua dimensão social, responsável. É um absurdo a gente aceitar o mercado apenas como empresas centradas na ganância, na busca do lucro a qualquer custo, e um Estado autoritário, hierarquizante, que não garante direitos fundamentais. A sociedade civil está justamente colocada nessa tensão.*

### **Átila Roque**

Diretor executivo da Anistia Internacional Brasil

*O Brasil tem uma longa história de engajamento de organizações da sociedade civil na promoção de uma agenda de direitos humanos. Em grande medida, os principais avanços legais obtidos ao longo da transição democrática, especialmente os capítulos específicos que abordam princípios fundamentais para a garantia de direitos humanos, participação social e transparência presentes na Constituição de 1988, foram resultados diretos do engajamento das organizações da sociedade civil com o processo constituinte.*

*Nos anos 1990, a visibilidade e a legitimidade das organizações da sociedade civil alcançaram um ponto alto com iniciativas como a Ação da Cidadania Contra a Fome, a Miséria e Pela Vida, a “Campanha Contra a Fome”, liderada por Herbert de Souza, o Betinho, que foram capazes de, efetivamente, pautar a agenda pública e impactar o desenho de novas políticas de segurança alimentar e redução da miséria.*

*No entanto, ao longo dos últimos anos, esse cenário ficou mais complexo, e a legitimidade das organizações da sociedade passou a ser questionada com mais agressividade pela mídia e deturpada, muitas vezes, pelo uso indevido de “ONGs” e outras OSCs constituídas para fins de desvio de recursos públicos e corrupção.*

*Estamos vivendo, portanto, um momento de grande disputa simbólica sobre o papel da sociedade civil na constituição e consolidação de uma esfera pública democrática e de um estado de direito que garanta o respeito aos direitos humanos na sua integralidade a todas as pessoas. Esse é um debate bastante presente em outros países e vejo de maneira positiva a importância do Brasil nesse diálogo global.*



## As OSCs e o processo democrático<sup>1</sup>

Como formulado por Bobbio (2003), sem o reconhecimento e a proteção efetiva dos direitos humano não há democracia; sem esta, não existem as condições mínimas para solucionar pacificamente os conflitos entre indivíduos, entre grupos e “entre essas grandes comunidades tradicionalmente rebeldes e tendencialmente autocráticas que são os Estados, mesmo quando são democráticos em relação aos seus próprios cidadãos” [...].

Mas é importante ter consciência de que o que hoje são direitos formais reconhecidos, consolidados e inquestionáveis, um dia foram utopias associadas a condições concretas e desfavoráveis, vividas por determinados segmentos, como vulnerabilidades, privações e negações da dignidade humana. E que o reconhecimento formal de um direito não é suficiente para sua efetivação plena.

**PROCESSO.** Entre uma tapa e outra (a privação cotidiana, o direito formalmente reconhecido e sua efetivação de fato), há um complexo processo social e político, que transforma necessidades e carências de determinados grupamentos em demandas sociais na agenda pública, possibilitando que a mobilização e o debate levem ao reconhecimento de um novo direito – e, eventualmente, a políticas públicas que lhe conferem materialidade e efetividade.

Assim foi com o Sistema Único de Saúde (SUS), demandado desde os anos 70 pelo Movimento da Reforma Sanitária. Nascido no meio acadêmico, conseguiu mobilizar amplos setores da sociedade civil e grupos políticos de oposição ao regime militar. Após obter importante vitória na 8ª Conferência Nacional de Saúde (1986), foi reconhecido constitucionalmente como um sistema de acesso público, gratuito e universal à saúde em 1988 (Brasil, 2006).

O mesmo ocorreu com o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). Oriundo da mudança gradual de visão da sociedade sobre a criança e o adolescente nos anos 80, é fruto de uma forte mobilização social, de base ampla e diversificada, que deu origem ao Fórum Nacional de Entidades Não-Governamentais de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente (Fórum DCA).

No processo constituinte, este movimento colheu mais de seis milhões de assinaturas em prol da criação de um artigo constitucional que assegurasse os direitos humanos de crianças e adolescentes. Em 1990, foi, por fim, promulgada a Lei 8.069 (o ECA), assegurando o atendimento dos direitos de crianças e adolescentes no Brasil (Cendhec, 1999).

**PILARES DEMOCRÁTICOS.** As citadas legislações são parâmetros formais e institucionais inovadores na sua abordagem, assegurando direitos que promovem a cidadania. Em sua origem, tiveram como importante pilar as movimentações da sociedade civil, e contam hoje com esta mesma esfera de conhecimento, poder e ação para sua defesa e aperfeiçoamento.

Neste processo de construção social do que pode se transformar em direito reconhecido, as Organizações da Sociedade Civil desempenham papel muito importante, agregando interesses de grupos e populações que experimentam privações e carências, e transformando necessidades e vulnerabilidades em demandas canalizadas para o sistema social e político.

Isto acontece, normalmente, por via do associativismo de grupos comunitários, associações, movimentos populares, sindicatos, organismos sociais das igrejas, ONGs e organizações de assistência, graças à sua presença, representatividade e capilaridade

<sup>1</sup>Extrato do documento “Organizações da Sociedade Civil: porque a sociedade precisa delas”, elaborado para a ANDI, no âmbito do projeto Mídia & OSCs (ARMANI, 2010).







no campo social. E esse associativismo contribui para que novos atores ganhem voz e visibilidade no espaço público, enriquecendo a arena de debates.

**EDUCAÇÃO CIDADÃ.** As OSCs dão especial contribuição ao processo de educação cívica e cidadã da população, informando e conscientizando sobre direitos e as formas promovê-los, transformando consumidores em cidadãos ativos. Muitas vezes, é via sua participação em associações e organizações sociais que as pessoas ganham a condição de cidadãos conscientes e ativos na busca de seus direitos.

Outro papel estratégico desempenhado pelas OSCs é sua contribuição à formação de uma cultura democrática, especialmente porque introduz as pessoas em processos e espaços de vivência social e política que valorizam e tornam compreensíveis os valores e princípios desse sistema de governança.

**VOZ CRÍTICA.** Uma das mais significativas contribuições dessas organizações ao processo democrático é a de exercer, junto com instituições como as universidades, as igrejas e a mídia, voz crítica autônoma na sociedade civil, representando um contraponto essencial à lógica do Estado e dando destaque ao interesse público no debate de ideias e no controle social.

Por isso tudo, reconhece-se que a existência de um amplo, diverso, articulado e autônomo campo de organizações da sociedade civil é condição intrínseca à promoção e efetivação de direitos e à ampliação e ao aprofundamento da democracia, a qual, por sua vez, é condição ética e política da nossa existência como sociedade.

## Enquadramento institucional

A teoria do enquadramento noticioso (*framing*, em inglês) demonstra que o tratamento editorial dado a determinado acontecimento modela o acontecimento, guiando a percepção do leitor sobre a realidade a ele associada. Em outros termos, ao destacar ou ocultar determinados aspectos de um fato, por exemplo, o jornalista gera uma espécie moldura, que conduz o olhar do espectador e determina o modo de interpretação desse fato.

Pela importância que tem na construção da opinião pública sobre as OSCs, foi realizada uma análise sobre o enquadramento institucional do noticiário sobre o setor. E o resultado foi bastante diverso do observado pela ANDI na maioria das pesquisas que vem produzindo ao longo dos anos, e que revelam que a mídia impressa tende a abordar diversas questões sociais (como educação, saúde ou trabalho) a partir de um enquadramento focado nos poderes públicos – no Executivo, principalmente.

Esse tipo de enquadramento reflete, entre outros aspectos, o entendimento de que cabe ao Estado o papel central no enfrentamento dos desafios para a cidadania brasileira. Ao contrário dessa tendência geral, observada em aproximadamente 15 anos de pesquisas sobre a cobertura jornalística de temas distintos, a análise do noticiário em foco evidencia o privilégio da perspectiva da sociedade civil, expressa em 39,5% do total de textos (sendo 40,7% do universo dos jornais e 31,5% das revistas).

“A dimensão da mancha, da divulgação, pelo papel natural da imprensa, quer destacar o excepcional e acaba dando a impressão equivocada de que isso seja verdadeiro na maioria dos casos [...]. Nós, da Secretaria da União, temos absoluta clareza de que não é, ou seja, de que os ilícitos, a área sombria, é a área minoritária dentro desse universo” (Jorge Hage, ministro-chefe da Controladoria Geral da União – CGU).

O resultado se explica pelo grande número de matérias pautadas pela divulgação de projetos desenvolvidos pelas OSCs, apontado anteriormente como principal motivo de inclusão deste assunto na pauta das redações – um modo noticioso que, como anteriormente analisado, tem implicações negativas e positivas. E, nesse caso, ainda que centrado em casos individuais, as narrativas jornalísticas acabam discursando, estruturalmente, em favor das organizações.

Mas há que se observar que o foco no poder público surge em segundo lugar (24,0% do universo amostral). E, como será exposto mais adiante, quando o enfoque institucional da matéria é nesta esfera de poderes, ele está majoritariamente vinculado à questão do financiamento, que tende a ser visto de maneira negativa – uma distorção noticiosa relevante e determinante para o setor, como avaliam lideranças e autoridades públicas.

### Enquadramento institucional

Enquadramento institucional	Jornais de alcance nacional	Jornais de âmbito regional	Total dos jornais	Total das revistas	TOTAL
Organizações da Sociedade Civil	38,8%	41,5%	40,7%	31,5%	39,5%
Poderes públicos – Executivo, Legislativo, Judiciário, M. Público (*)	26,0%	22,9%	23,8%	24,7%	24,0%
Individualizado (caso específico)	18,1%	19,0%	18,7%	21,6%	19,1%
Temático	9,6%	9,9%	9,8%	15,1%	10,5%
Setor privado	1,9%	1,8%	1,8%	2,2%	1,9%
Sociedade em geral	0,5%	1,8%	1,4%	2,8%	1,6%
Instituições de ensino e pesquisa	1,7%	0,8%	1,1%	0,0%	0,9%
Organismos internacionais (sistema ONU e outros)	1,4%	0,2%	0,5%	0,9%	0,6%
Não foi possível identificar	2,1%	2,1%	2,1%	1,2%	2,0%
TOTAL	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

(\*) Percentuais relativos aos poderes públicos da tabela Enquadramento institucional

Enquadramento institucional	Jornais de alcance nacional	Jornais de âmbito regional	Total dos jornais	Total das revistas	TOTAL
Poder Executivo	16,4%	13,2%	14,1%	17,3%	14,6%
Poder Legislativo	4,3%	5,4%	5,1%	0,6%	4,5%
Poder Judiciário	1,4%	1,2%	1,3%	1,2%	1,3%
Ministério Público	3,9%	3,1%	3,3%	5,6%	3,6%

## SEÇÃO 3

# FINANCIAMENTO E GESTÃO DE RECURSOS

Aspecto essencial para a sustentabilidade das OSCs, o financiamento é mencionado em menos de um quarto (23,7%) dos textos analisados (ver tabela *Menção a financiamento*, adiante registrada). É uma sub-representação relevante, que abdica do debate travado pela sociedade brasileira e negligencia o contexto sociopolítico e econômico da atualidade, provocando ou legitimando, como será aqui exposto, distorções significativas em relação ao funcionamento deste importante campo de poder, conhecimento e ação.

Um dado determinante deste debate (e contexto) é a grande variação que as formas de financiamento e a arquitetura institucional de apoio às OSCs têm sofrido nos últimos anos no País - perspectiva também negligenciada no noticiário: apenas 3,7% dos textos discutem a mudança no cenário de investimentos (ver tabela *Menção a mudanças no cenário de investimento*), ignorando, em 96,3% dos textos que fazem referência a financiamento, os problemas gerados nas condições de sustentabilidade de muitas delas - especialmente aquelas voltadas à defesa de direitos, como revelam diferentes estudos sobre o tema<sup>4</sup>.

### Menção a mudanças no cenário de investimento

Mudanças mencionadas	Jornais de alcance nacional	Jornais de âmbito regional	Total dos Jornais	Total das revistas	TOTAL
Variação no financiamento internacional	0,7%	0,6%	0,7%	0,9%	0,7%
Variação no financiamento público nacional	2,1%	2,6%	2,4%	1,9%	2,3%
Variação no financiamento privado	0,7%	0,3%	0,4%	1,9%	0,7%
Não menciona mudança no cenário de investimentos	96,6%	96,5%	96,5%	95,3%	96,3%
TOTAL	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Válido apenas para as matérias que mencionam financiamento (22,2% do universo total de jornais e 33% de revistas).

<sup>4</sup> ABONG, 2010, 2012 e 2014; e ARMANI, 2008 e 2010, entre outros.

**COOPERAÇÃO INTERNACIONAL.** Publicação editada pela ABONG<sup>5</sup> ressalta que a sociedade civil brasileira estruturou-se, durante o processo de redemocratização do País, a partir da luta por direitos políticos e sociais e contra a ditadura militar, que durou de 1964 a 1985, e, “neste período, as OSCs eram fortemente financiadas pela cooperação internacional [...]. Entre as fontes de recursos nacionais, estavam setores progressistas da Igreja Católica e alguns empresários – o governo militar, grande adversário naquele momento, obviamente não repassava recursos”.

A situação, comum a diversas ONGs no período, alterou-se rapidamente nos últimos anos, com a mudança no *status* do Brasil aos olhos da comunidade internacional. Depois dos avanços sociais e econômicos registrados a partir dos anos 2000, com queda nos índices de pobreza e desigualdade por meio de programas governamentais, o país passou a ser considerado internacionalmente uma “nação de renda média”. Com isso, as agências internacionais de financiamento passaram a redirecionar seus recursos para outros países, abrindo um buraco no financiamento das ONGs brasileiras. A situação se agravou ainda mais em 2008, com a crise econômica mundial, que trouxe recessão e desemprego para a maioria dos países europeus (ABONG, 2014).

Em síntese, as mudanças sociais e econômicas observadas no cenário internacional, na última década – como a crise americana de 2008 e seus desdobramentos –, tiveram impactos significativos na sustentabilidade das OSCs, mas estes passaram ao largo da cobertura sobre o tema (aspectos desse tipo estiveram presentes em menos de 1,0% das notícias sobre financiamento, como demonstrado na tabela *Menção a mudanças no cenário de investimento*). No que se refere à cooperação internacional não governamental, por exemplo, algumas questões-chave ignoradas pelo noticiário podem ser destacadas:

- Dificuldades para justificar efetividade e para mobilizar recursos em seus países, com redução de apoio governamental e maior dependência das doações individuais;
- Focos temáticos e geográficos mudando.
- Foco em resultados, com relevância para advocacy internacional;
- Brasil raramente é prioridade – maior foco em países de renda baixa e em “estados frágeis”;
- Saída de algumas organizações financiadoras do País e redução do orçamento de outras. Tendência de redução gradual e/ou estabilização;
- Estabelecimento de algumas organizações no Brasil – pela relevância estratégica e pelo potencial de recursos a mobilizar.

Além do contexto desfavorável da cooperação internacional, os estudos apontam que três dos principais campos de apoio financeiro a estas organizações na atualidade (recursos públicos federais, estaduais, municipais e de empresas estatais; investimento social privado; e contribuição de indivíduos) têm limites relevantes como sustentáculos ao protagonismo das Organizações da Sociedade Civil – o que é corroborado por depoimentos de lideranças sociais presentes no seminário em foco.

**INVESTIMENTO PRIVADO.** O investimento social privado, por exemplo, é hiperconcentrado na região Sudeste e na temática da educação; prefere destinar recursos para suas próprias iniciativas e, como o setor público, confunde as organizações de apoio com prestadoras de serviços, sendo, em geral, refratário ao financiamento de ações das organizações de defesa de direitos. É o que analisou, entre

<sup>5</sup> ABONG, 2014.

outros, Janaína Jatobá, gerente da Área de Desenvolvimento Institucional e Comunitário do Instituto C&A.

O último levantamento realizado pelo Grupo de Institutos, Fundações e Empresas (GIFE) revelou, segundo Jatobá, que 49% de seus associados apoiam projetos e programas de terceiros, incluindo os das organizações da sociedade civil. Não se sabe, porém, quanto desse total é doação (o que significa investimento em projeto social de fato), ou o quanto é repasse aos institutos e fundações, para que as organizações sociais operem os programas destes (o que significa mera prestação de serviço).

*- Há uma sutil diferença aí, pontuou Jatobá.*

A executiva do Instituto C&A disse que a cultura anterior da cooperação internacional, de fortalecimento da sociedade civil, ainda não é uma realidade entre os investidores sociais privados no Brasil, entre outros motivos, porque as empresas tendem a estabelecer relacionamentos com organizações ou temas que são “menos polêmicos”, mas que acabam sendo os que menos atuam diretamente nas questões estruturantes das desigualdades sociais no Brasil.

*- É difícil você ter uma empresa que invista em projetos focados na questão de gênero. No entanto, 80% dos institutos e fundações empresariais apoiam a educação. Afinal, é um tema palatável para todos, não é?*

Janaína Jatobá lembrou que as questões de “raça”<sup>6</sup> começam a ter a atenção do setor, mas alertando para o dado de quem tem liberdade para apoiar questões relacionadas a terra, gênero, raça e etnia, por exemplo, são as fundações e institutos que receberam um fundo patrimonial da empresa e construíram uma autonomia política a partir de então. Receberam uma doação considerável, que gerou um fundo o qual garante essa autonomia.

*- As fundações Ford, Kellogg e Avina, por exemplo, atuam dessa forma. Já as organizações, fundações e institutos que têm, de fato, a logomarca vinculada à empresa têm uma atuação mais restrita, porque sabem que vão ser questionados.*

Em consonância com a análise de Janaína Jatobá, o secretário geral do GIFE, André Degenszajn, pontuou que “o setor público tem uma característica muito própria: trabalha em uma lógica basicamente de serviço”, e que, por este e outros motivos, não pode ser entendido como a única resposta à demanda de recursos das organizações da sociedade civil. “Ele é uma fonte legítima, mas não pode ser encarada como a principal fonte”.

Degenszajn concordou que a expectativa era de que o setor privado pudesse suprir a lacuna crescente deixada pela coo-



### Formas de financiamento

Além do investimento privado, das doações de indivíduos, da cooperação internacional, dos fundos públicos e da venda de produtos e serviços, há os fundos dependentes – uma modalidade relativamente nova no Brasil, apesar de já existir, de forma bastante consolidada, em outras democracias.

<sup>6</sup> Aqui entendida como construção sociopolítica e histórica, não como categoria científica.

peração internacional. “Essa era a suposição, ou seja: o Brasil cresceu, está mais rico, está na hora de conseguir financiar sua própria sociedade civil, a partir das suas fontes privadas, sejam empresariais, de fundações privadas, de institutos”. Mas avaliou que “isso, por uma série de razões não acontece ainda”.

O secretário do GIFE disse acreditar que seria possível mudar algumas práticas de instituições privadas, institutos e fundações do Brasil, para que eles incorporem como estratégia de desenvolvimento das OSCs a doação de recursos, de forma sistemática, mas que “difícilmente dá para depositar todas as expectativas nisso”. Segundo ele, a grande aposta, agora, é a de que doações individuais constituam uma fonte importante de recursos. “Mas isso só se realiza em médio e longo prazos”, ponderou.

**DOAÇÕES DE INDIVÍDUOS.** Foi em favor desse modelo que o advogado Eduardo Szaiz discursou. Autor do livro *Terceiro Setor – Regulação no Brasil*, ele argumentou que o acesso a recursos públicos passa por um sistema de filtros que compromete a independência do setor. “O Estado, no exercício de sua autoridade, age como um filtro do fluxo de capitais da sociedade civil para as OSCs, e este modelo reproduz uma estratégia patrimonialista” – visão relativizada por outros debatedores.

“A gente não pode transformar o caso concreto da organização e dizer que quem recebe recurso público perde sua autonomia ou perde sua possibilidade de atuar e de criticar o Estado” (*Laís Lopes, assessora especial da Secretaria Geral da Presidência da República*).

Um dos aspectos desfavoráveis do modelo – ressaltou Szazi – é que o sistema de filtro acaba selecionando causas, dentro de uma zona conforto. “Difícilmente um governo ou uma empresa vai financiar uma entidade que vai tecer críticas ferozes contra o governo ou a empresa”. Para ele, o “caminho de liberação” seria o das doações diretas para as entidades. “É necessário que a sociedade civil financie as organizações da sociedade civil, e deve fazer isso com incentivos fiscais”, resumiu.

“Nós aprendemos, inclusive no nosso modelo tradicional de financiamento, a trabalhar comunicação sobre as nossas causas, mas não sobre nós mesmos [...]. Não é de nossa cultura institucional promover as nossas próprias organizações, e, sim, dar ênfase nas nossas causas” (*Adriana Ramos, secretária executiva adjunta do Instituto Socioambiental*).

Não é, porém, um caminho fácil. A mobilização de recursos de indivíduos recém se desenvolve de forma mais consistente no País, carecendo de incentivos fiscais, tempo e educação, na perspectiva de promover uma transformação de cultura, de mentalidade sobre o assunto – e não apenas entre potenciais doadores. Foi o que analisou Vera Masagão, diretora executiva da Associação Brasileira das Organizações Não-Governamentais (ABONG), e outras lideranças.

Vera Masagão recorreu a uma pesquisa recente, realizada pelo Instituto para o Desenvolvimento Sustentável (IDES), abrangendo todas as regiões do País, para demonstrar potencialidades e limites do modelo. Questionadas sobre se costumavam doar, 30% das pessoas responderam que doavam para pedintes, outros 30% para a igreja e só 14% para ONGs. “Por outro lado, entre os que não doam, tem 58% que dizem que não doam porque não têm dinheiro, mas 18% porque ninguém pediu”.

*– Então, se percebe uma possibilidade de diálogo e construção de uma base social para doações individuais.*

## Lacunas relevantes

Outras questões importantes para a sustentabilidade das OSCs que não têm sido colocadas em pauta pelos meios de comunicação analisados:

- As matérias praticamente não citam doações feitas por pessoas físicas (3,7%), nem as realizadas a partir de campanhas (1,6%). E apenas 3,7% das matérias citam a responsabilidade social empresarial;
- Os benefícios ou isenções fiscais concedidos às empresas que fazem doações às OSCs também não são citados (99,3%);
- Apenas 1,6% das matérias analisadas citam dificuldades de sustentabilidade das OSCs;
- Os desafios enfrentados pelas OSCs no que se refere à sua gestão também são pouco mencionados: somente 1,4% do universo analisado tocam no assunto. A necessidade de mudança de cultura organizacional da OSCs é citada em apenas 0,8% das notícias analisadas; e
- As boas práticas ou iniciativas inovadoras na gestão de recursos, transparência ou prestação de contas das OSCs são mencionadas em apenas 1,6% das matérias. A menção ao voluntariado também é rara - presente em apenas 5,8% das notícias.

### Menção a doações feitas por pessoa física

Menciona?	Jornais de alcance nacional	Jornais de âmbito regional	Total dos Jornais	Total das revistas	TOTAL
Sim	2,9%	4,0%	3,7%	3,7%	3,7%
Não	97,1%	96,0%	96,7%	96,3%	96,3%
TOTAL	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

### Menção a doações feitas por meio de campanhas

Menciona?	Jornais de alcance nacional	Jornais de âmbito regional	Total dos Jornais	Total das revistas	TOTAL
Sim	0,5%	2,1%	1,6%	1,2%	1,6%
Não	99,5%	97,9%	98,4%	98,8%	98,4%
TOTAL	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

### Menção a responsabilidade empresarial

Menciona?	Jornais de alcance nacional	Jornais de âmbito regional	Total dos Jornais	Total das revistas	TOTAL
Sim	3,8%	3,2%	3,6%	5,6%	3,7%
Não	96,2%	96,8%	96,6%	94,4%	96,3%
TOTAL	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

### Menção a benefícios fiscais concedidos a empresas que fazem doações às OSCs

Menciona?	Jornais de alcance nacional	Jornais de âmbito regional	Total dos Jornais	Total das revistas	TOTAL
Sim	0,7%	0,7%	0,7%	0,9%	0,7%
Não	99,3%	99,3%	99,3%	99,1%	99,3%
TOTAL	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%





### Menção a dificuldades na sustentabilidade das OSC

Menciona?	Jornais de alcance nacional	Jornais de âmbito regional	Total dos Jornais	Total das revistas	TOTAL
Sim	1,0%	1,8%	1,6%	1,9%	1,6%
Não	99,0%	98,2%	98,4%	98,1%	98,4%
TOTAL	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

### Menção a desafios enfrentados pelas OSCs no que se refere à sua gestão

Menciona?	Jornais de alcance nacional	Jornais de âmbito regional	Total dos Jornais	Total das revistas	TOTAL
Sim	1,2%	1,1%	1,1%	3,4%	1,4%
Não	98,8%	98,9%	98,9%	96,6%	98,6%
TOTAL	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

### Menção à necessidade de mudança de cultura organizacional da OSC

Menciona?	Jornais de alcance nacional	Jornais de âmbito regional	Total dos Jornais	Total das revistas	TOTAL
Sim	0,3%	0,9%	0,7%	1,5%	0,8%
Não	99,7%	99,1%	99,3%	98,5%	99,2%
TOTAL	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

### Menção a boas práticas e/ou iniciativas inovadoras na gestão de recursos

Menciona?	Jornais de alcance nacional	Jornais de âmbito regional	Total dos Jornais	Total das revistas	TOTAL
Sim	2,6%	1,1%	1,5%	1,9%	1,6%
Não	97,4%	98,9%	98,5%	98,1%	98,4%
TOTAL	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

### Menção ao voluntariado

Menciona?	Jornais de alcance nacional	Jornais de âmbito regional	Total dos Jornais	Total das revistas	TOTAL
Sim	5,0%	6,2%	5,8%	5,9%	5,8%
Não	95,0%	93,8%	94,2%	94,1%	94,2%
TOTAL	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Com restrições, porém. Segundo Vera, o Greenpeace tem 5 mil apoiadores, mas gasta 30% do que arrecada para conseguir mantê-los, e até hoje depende de recursos do exterior para cobrir os custos de suas atividades no Brasil. Ela explica que sem esse forte investimento internacional, a organização não teria consegui-



do montar seu sistema de captação junto a indivíduos. “Nós não podemos deixar as ONGs internacionais entrarem com 20, 60 anos em nossa frente nessa tecnologia de captação individual, como o Médico sem Fronteiras, o Greenpeace, o Oxfam. Numa lógica totalmente liberal nós não podemos avançar”.

**INVESTIMENTO PÚBLICO.** Em relação aos recursos públicos, as dificuldades se multiplicam, em virtude da ausência de um marco regulatório adequado, que vem favorecendo o processo de criminalização das OSCs como agentes de corrupção – o que aponta para um longo e tortuoso caminho até que sejam asentadas as bases de uma arquitetura institucional de apoio às OSCs que favoreça sua sustentabilidade como campo ético-político que contribui para o avanço da democracia e do desenvolvimento social.

### Menção a financiamento

Menciona?	Jornais de circulação nacional	Jornais de âmbito regional	Total dos jornais	Total das revistas	TOTAL
Sim	24,8%	21,2%	22,2%	33,0%	23,7%
Não	75,2%	78,8%	77,8%	67,0%	76,3%
TOTAL	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Mas não é só a ausência de debate sobre essa importante perspectiva que compromete o noticiário sobre as organizações da sociedade civil. A tabela *Origem do financiamento* destaca os principais pilares da arquitetura de apoio financeiro às OSCs no Brasil da atualidade, mas com uma distorção relevante: a maior parte das matérias que mencionam financiamento cita o governo como fonte (74,2%, somando-se os percentuais dos poderes públicos e das empresas estatais), construindo na opinião pública a ideia de ser esta a principal origem dos recursos das entidades.

Em segundo lugar, e com percentual bem abaixo dos alcançados pelo governo, estão as empresas privadas, com 11,0%. Quando considerado o investimento social privado como um todo, que agrega, além das empresas, os institutos e as fundações empresariais, chega-se a 13,2% do total de textos. O discurso jornalístico, porém, não encontra respaldo na realidade, que aponta para a predominância do setor privado como fonte de financiamento.

“Apesar das afirmações da ‘sabedoria convencional’, sem dúvida o maior financiador das OSCs é o setor privado em geral”, esclareceu Sílvia Sant’ana, diretor-presidente da Fundação Grupo Esquel Brasil e membro do Comitê Facilitador da Plataforma por um Novo Marco Regulatório para as Organiza-

“As organizações da sociedade civil do Brasil não dependem de recursos públicos do Governo Federal. Vocês estão falando de 3%, a gente tá falando de muito poucas organizações que recebem recursos públicos do Governo Federal” (*Laís Lopes, assessora especial da Secretaria Geral da Presidência da República*).

ções da Sociedade Civil, para quem a contribuição do setor público poderia e deveria ser expandida significativamente, com uma ressalva: “não há uma receita única para todos os tipos de OSC”.

A avaliação foi compartilhada por Vera Masagão (“são poucas as organizações que vivem principalmente do dinheiro público. É um mito achar que as ONGs vivem dependendo do Estado. É principalmente a força social, o recurso social, que tem dado sustentação a essas organizações”). E encontra respaldo na já citada publicação da ABONG (*O dinheiro das ONGs: como as Organizações da Sociedade Civil sustentam suas atividades – e porque isso é fundamental para o Brasil*).

“Ser tratado dessa forma, como se fôssemos um bando de gente querendo mamar nas tetas do Estado, que é o que no fundo essa política ‘enlameadora’ quer fazer, é um absurdo!” (Lourdes Antonioli, Rede de Desenvolvimento Humano).

“Eu não conheço, eu nunca ouvi falar de nenhum país ocidental, democrático, em que as ONGs não recebam recurso público [...]. No Reino Unido, por exemplo, entre 2010 e 2011, 37% dos recursos das ONGs, das entidades sem fins lucrativos, vieram do governo britânico” (Vera Masagão, ABONG).

“Essa visão de como a sociedade civil no mundo é financiada ainda não chegou ao Brasil. A gente chegou a escutar várias vezes que ‘só no Brasil as organizações recebem dinheiro público’. Não é verdade. Aqui, a gente não recebe e em alguns países a sociedade civil é 100% financiada com recursos públicos” (Adriana Ramos, secretária executiva adjunta do Instituto Socioambiental).

“Existem cerca de 300 mil entidades sem fins lucrativos, segundo a pesquisa *Fundações Privadas e Associações Sem Fins Lucrativos no Brasil* (Fasfil), realizada pelo IBGE. Destas, 10 mil receberam recursos por meio de convênios com o governo federal, uma fatia bem pequena. Por aí se pode saber que não é do poder público que vem a maior parte dos recursos das ONGs”, explica Felix G. Lopes, pesquisador do IPEA [...]. “Em termos orçamentários, a fatia destinada pelo governo federal para entidades sem fins lucrativos [...] sempre foi muito pequena, não chega a 0,5% do orçamento”, completa (ABONG, 2014).

E ao mito das “tetas do Estado” somam-se outras crenças, como a de que somente no Brasil as Organizações da Sociedade Civil recebem verba pública para desenvolver suas ações; e a de que os integrantes dessas organizações devem atuar voluntariamente, sem receber salário pelo trabalho que realizam. Ambas rechaçadas por lideranças do campo, durante o seminário coordenado pela ANDI – Comunicação e Direitos.

Paul Singer, secretário nacional de Economia Solidária do Ministério do Trabalho e Emprego, disse considerar “uma loucura” não remunerar o trabalho das pessoas que estão nas ONGs. “Se tem essa coisa, desculpem, mas que me parece idiota, de que é tudo trabalho voluntário. Quer dizer, quando você tem uma entidade da sociedade civil que diz que não tem fim de lucro – e não tem mesmo – supõe-se que as pessoas são anjos e vivem do ar...”.

Fernando Rossetti, diretor executivo do Greenpeace Brasil, contrapôs o viés negativo da narrativa hegemônica que afirma que o governo sustenta as ONGs do Brasil com o fato de o governo sustentar as empresas do País. “Se você comparar o que tem de imunidade tributária e incentivo fiscal para empresas, é um oceano perto da gota de incentivos fiscais que você tem para o desenvolvimento da sociedade civil. Então, tem que ter mecanismos estatais de financiamento, sim, da sociedade civil”.

**Origem do financiamento**

Origem do recurso	Jornais de circulação nacional	Jornais de âmbito regional	Total dos jornais	Total das revistas	TOTAL
Poderes públicos (entidades governamentais)	69,0%	68,1%	68,4%	67,3%	68,1%
Empresas privadas	8,3%	11,6%	10,5%	13,1%	11,0%
Empresas estatais	6,9%	9,0%	8,4%	3,7%	7,5%
Particular/individual (pessoa física)	6,9%	6,5%	6,6%	9,3%	7,1%
Venda de produtos e serviços	4,1%	4,8%	4,6%	2,8%	4,3%
Fundações/institutos empresariais	4,1%	1,9%	2,6%	2,8%	2,7%
OSCs/ ONGs internacionais	1,4%	1,9%	1,8%	5,6%	2,5%
Organismos internacionais (inclui governo estrangeiro)	2,1%	1,9%	2,0%	1,9%	2,0%
Fundações e institutos não empresariais	0,0%	0,6%	0,4%	1,9%	0,7%
OSCs/ONGs nacionais	0,0%	0,6%	0,4%	0,9%	0,5%
OSCs/ONGs em geral	0,0%	0,6%	0,4%	0,0%	0,4%
Outro	1,4%	1,3%	1,3%	1,9%	1,4%
Não foi possível identificar	4,1%	3,5%	3,7%	0,9%	3,2%

Questão permite marcação múltipla. O resultado final pode ser superior a 100%. Válido apenas para as matérias que mencionam financiamento (23,7% do universo total de textos, sendo 22,2% do universo total de jornais e 33% de revistas).

## SEÇÃO 4



# CRIMINALIZAÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES

“Há o senso comum de que ONG é uma coisa que tem que viver sem dinheiro, não profissionalizada, de voluntários, e que se há dinheiro público envolvido é alguma coisa escusa, alguma coisa errada está acontecendo” (Vera Masagão, ABONG).

“Se nós aceitarmos agora que não tem mais possibilidade de uma ONG acessar recursos públicos porque existe uma suspeita generalizada de que todos nós somos bandidos, nós estamos mal” (Silvio Caccia Bava, Insituto Pólis e jornal *Le Monde Diplomatique Brasil*).

O processo de criminalização das OSCs como agentes de corrupção fica evidente na análise dos textos que mencionam financiamento público. Como se pode inferir pela série de tabelas que serão registradas a seguir, o modo noticioso dos veículos em foco acaba construindo uma visão reducionista da relação entre as organizações que compõem o setor e o poder público, em meio à qual se perde a visão positiva dos textos que narram a atuação das OSCs.

Os dados da tabela *Críticas à atuação das OSCs em geral – menção a financiamento público*, por exemplo, demonstram que ao citar o poder público como financiador, há um aumento das críticas relacionadas ao desvio de recursos, presente em 48,2% nas matérias desse recorte, enquanto a média geral é de 10,1% (ver tabela *Críticas à atuação das OSCs em geral*);

A avaliação totalmente negativa da atuação das OSCs também aumenta, de 12,1% (tabela *Posição assumida em relação à atuação das OSCs*) para 49,2, % (tabela *Posição assumida em relação à atuação das OSCs – menção a financiamento público*), quando estão envolvidos recursos públicos. Um discurso midiático estrutural, que vem provocando a indignação das lideranças do setor.

**Críticas à atuação das OSCs em geral**

Aspectos negativos	Jornais de alcance nacional	Jornais de âmbito regional	Total dos jornais	Total das revistas	TOTAL
Desvio de recursos públicos/corrupção	11,1%	7,6%	8,60%	19,4%	10,1%
Má gestão de recursos públicos	3,1%	2,6%	2,70%	6,2%	3,2%
Vínculo político/partidário	2,4%	2,1%	2,20%	5,9%	2,7%
Falta de transparência na gestão das OSCs	3,1%	1,8%	2,20%	4,0%	2,4%
Falta de controle social sobre a atuação destas instituições	2,1%	1,3%	1,50%	3,4%	1,8%
Terceirização das responsabilidades e atividades típicas do Estado	2,1%	1,1%	1,40%	1,9%	1,4%
Dependência ou subordinação à organização internacional	0,0%	0,7%	0,50%	2,5%	0,8%
Ausência de um marco regulatório para o setor	0,2%	0,3%	0,20%	0,0%	0,2%
Fragilidade do marco regulatório existente	0,3%	0,1%	0,20%	0,3%	0,2%
Dependência ou subordinação à organização religiosa	0,0%	0,1%	0,00%	0,6%	0,1%
Outro	3,4%	1,7%	2,20%	2,8%	2,3%
Não apresenta críticas	79,5%	86,2%	84,30%	70,1%	82,4%

Questão permite marcação múltipla. O resultado final pode ser superior a 100%.

**Críticas à atuação das OSCs em geral - menção a financiamento público**

Aspectos negativos	Jornais de alcance nacional	Jornais de âmbito regional	Total dos jornais	Total das revistas	TOTAL
Desvio de recursos públicos/corrupção	49,1%	39,2%	42,4%	74,7%	48,2%
Má gestão de recursos públicos	11,8%	13,8%	13,2%	22,7%	14,9%
Falta de transparência na gestão das OSC	12,7%	9,9%	10,8%	17,3%	12,0%
Vínculo político/partidário	8,2%	10,3%	9,6%	18,7%	11,3%
Falta de controle social sobre atuação destas instituições	8,2%	6,9%	7,3%	9,3%	7,7%
Terceirização das responsabilidades e atividades típicas do estado	3,6%	4,3%	4,1%	5,3%	4,3%
Fragilidade do marco regulatório existente	1,8%	0,9%	1,2%	1,3%	1,2%
Ausência de um marco regulatório para o setor	0,0%	1,7%	1,2%	0,0%	1,0%
Dependência ou subordinação à organização internacional	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Dependência ou subordinação à organização religiosa	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Outro	3,6%	1,3%	2,0%	2,7%	2,2%
Não apresenta críticas	32,7%	40,9%	38,3%	12,0%	33,6%

Questão permite marcação múltipla, donde o resultado final pode ser superior a 100%. Válido apenas para as matérias que mencionam financiamento público - poder público e empresas estatais (16,7% do universo total de jornais e 23,2% de revistas).

**Posição assumida em relação à atuação das OSCs**

Posição da matéria	Jornais de alcance nacional	Jornais de âmbito regional	Total dos jornais	Total das revistas	TOTAL
Totalmente positiva	33,5%	42,7%	40,1%	40,1%	40,1%
Parcialmente positiva (positiva, mas com ressalvas)	2,4%	1,9%	2,1%	1,9%	2,0%
Equilibrada: positiva e negativa na mesma proporção	4,3%	4,5%	4,4%	2,5%	4,2%
Parcialmente negativa (negativa, mas com alguns aspectos positivos)	3,8%	2,8%	3,1%	4,6%	3,3%
Totalmente negativa	13,0%	9,7%	10,7%	21,3%	12,1%
Não foi possível identificar	43,1%	38,3%	39,7%	29,6%	38,3%
TOTAL	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

**Posição assumida em relação à atuação das OSCs – menção a financiamento público**

Posição da matéria	Jornais de alcance nacional	Jornais de âmbito regional	Total dos jornais	Total das revistas	TOTAL
Totalmente positiva	10,9%	18,5%	16,1%	8,0%	14,6%
Parcialmente positiva (positiva, mas com ressalvas)	0,9%	1,3%	1,2%	1,3%	1,2%
Equilibrado: positivo e negativo na mesma proporção	5,5%	4,7%	5,0%	0,0%	4,1%
Parcialmente negativo (negativo, mas com alguns aspectos positivos)	10,9%	10,3%	10,5%	8,0%	10,1%
Totalmente negativo	47,3%	43,1%	44,5%	70,7%	49,2%
Não foi possível identificar	24,5%	22,0%	22,8%	12,0%	20,9%
TOTAL	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Válido apenas para as matérias que mencionam financiamento público – poder público e empresas estatais (16,7% do universo total de jornais e 23,2% de revistas).

Corroborando a imagem negativa da relação recursos públicos-governos-OSCs, há o significativo dado que revela que quando o enfoque institucional das matérias é no poder público, o que ocorre com 24,0% do universo total de textos, ele tem grande vinculação com a questão do financiamento: 42,5% das matérias que têm enquadramento nesta esfera de poder fazem referência a esse aspecto (ver tabela *Menção ao Financiamento das OSC – enquadramento no poder público*).

E o financiamento tende a ser visto de maneira negativa, se transformando em objeto de crítica dos meios de comunicação aqui analisados, como anteriormente exposto.

## Menção ao Financiamento das OSCs - enquadramento no poder público

Menciona?	Jornais de alcance nacional	Jornais de âmbito regional	Total dos jornais	Total das revistas	TOTAL
Sim	48,7%	37,6%	41,1%	51,2%	42,5%
Não	51,3%	62,4%	58,9%	48,8%	57,5%
TOTAL	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Válido apenas para as matérias com enquadramento institucional no poder público (24,0% do universo total de textos, sendo 23,8% do total de jornais e 24,4% de revistas).

A tabela *Práticas relacionadas ao financiamento das OSCs* é ainda mais reveladora da realidade adversa: ao mencionar as formas de financiamento, 44,5% das notícias apontam desvios de recursos públicos para atingir interesses particulares (corrupção). Nas revistas, o número é ainda maior - 56,1%. Percebe-se também uma diferença significativa entre os jornais de alcance nacional e regional: enquanto estes se referem aos desvios em 36,8% das notícias sobre financiamento, aqueles chegam a 52,4%. E mais:

- Ao descrever o financiamento das OSCs, a segunda característica mais mencionada (15,7%) é o comprometimento na aplicação dos recursos em ações de natureza pública, aquelas capazes de gerar benefícios para a população, embora numa proporção muito menor do que os desvios de recurso;
- Falta de transparência na prestação de contas por parte da OSCs aparece em 11,7% dos textos analisados neste segmento da amostra, e a ineficiência ou má gestão dos recursos, pelas OSCs, surge em seguida, com 10,3%.

Somando-se os aspectos positivos desta tabela (*Práticas relacionadas ao financiamento das OSCs*), obtém-se um total de 19,0%; os negativos, 53,0%. São dados apontam para a construção pública de uma imagem negativa das OSCs como agentes de corrupção. E esta imagem está presente nos textos que se referem a financiamento - principalmente, o proveniente dos cofres públicos.

Fora desse contexto, os dados demonstram uma abordagem mais positiva sobre a atuação dessas organizações, conforme será visto mais adiante (conferir dados da tabela *Modo de atuação na implementação de políticas públicas*).

“A lógica do jornalismo hoje é a busca pelo escândalo. Parece uma doença, que vem do tempo da redemocratização. Se não tem um escândalo, inventa-se um. Então, resumidamente, é uma conjunção de fatores: desinformação dos jornalistas, a busca incessante pelo extraordinário - no caso, o escândalo político - e o fato de algumas organizações terem sido flagradas em ações irregulares. Isso basta para que todas sejam tratadas da mesma forma” (Ana Paula Brandão, Coordenadora geral da Área de Articulação e Mobilização Comunitária do Canal Futura).

### Práticas relacionadas ao financiamento das OSCs

Práticas mencionadas	Jornais de alcance nacional	Jornais de âmbito regional	Total dos jornais	Total das revistas	TOTAL
Desvios de recursos públicos para atingir interesses particulares (corrupção)	52,4%	36,8%	41,8%	56,1%	44,5%
Comprometimento na aplicação dos recursos em ações de natureza pública (beneficiam a população)	11,0%	18,1%	15,8%	15,0%	15,7%
Falta de transparência na prestação de contas por parte da OSCs	11,7%	11,0%	11,2%	14,0%	11,7%
Má gestão dos recursos pelas OSCs/ineficiência	6,2%	11,3%	9,7%	13,1%	10,3%
Critérios de seleção e de distribuição de recursos entre as OSCs	6,2%	7,7%	7,3%	3,7%	6,6%
Impacto/resultado do investimento realizado	6,2%	6,8%	6,6%	4,7%	6,2%
Boas práticas na gestão dos recursos/eficiência na gestão/boa gestão	4,8%	2,6%	3,3%	8,4%	4,3%
Falta de recursos/necessidade de recursos adicionais	1,4%	5,8%	4,4%	2,8%	4,1%
Dificuldade de prestação de contas/ gestão de recursos (foco nas dificuldades enfrentadas pelas OSCs)	2,8%	1,6%	2,0%	2,8%	2,1%
Dificuldades para acessar recursos	1,4%	1,6%	1,5%	0,9%	1,4%
Transparência na utilização dos recursos	1,4%	1,6%	1,5%	0,0%	1,2%
Outros	18,6%	17,4%	17,8%	11,2%	16,5%

Questão permite marcação múltipla. O resultado final pode ser superior a 100%. Válido apenas para as matérias que mencionam financiamento (23,7% do universo total – 22,2% do total de jornais e 33% de revistas).

Como já visto, na tabela *Origem do financiamento*, os recursos públicos são mencionados em 74,0% das matérias que fazem referência ao financiamento das OSCs – o equivalente a 17,6% da amostra total de textos analisados. E ao se considerar apenas as notícias desse universo (tabela *Críticas ao financiamento de entidades governamentais*), observa-se que 63,3% delas fazem algum tipo de crítica à participação do poder público governamental no orçamento do setor (as revistas se destacam entre os demais veículos, com percentual de 77,3%, seguidas pelos jornais de circulação nacional, com 65,5%).

### Críticas ao financiamento de entidades governamentais

Menciona?	Jornais de alcance nacional	Jornais de âmbito regional	Total dos jornais	Total das revistas	TOTAL
Sim	65,5%	57,8%	60,3%	77,3%	63,3%
Não	34,5%	42,2%	39,7%	22,7%	36,7%
TOTAL	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Válido apenas para as matérias que mencionam financiamento público (poder público e empresas estatais – 11,4% do universo total; 16,7% do total de jornais e 23,2% de revistas).



Entre as críticas apresentadas, os desvios de recursos públicos (corrupção) ocupam o primeiro lugar (66,1% do total de textos nesse recorte), chegando a compor 78,0% das matérias de revistas (ver tabela *Tipo de crítica ao financiamento de entidades governamentais*). Em seguida, são citadas a falta de transparência na prestação de contas, em função do pouco comprometimento das OSCs (17,3% das matérias em foco) e a falta de fiscalização (12,5%).

Conforme se observa a partir da leitura desses dados, a mídia impressa assume uma postura bastante crítica em relação à forma como estas organizações utilizam e gerenciam os recursos provenientes de órgãos e entidades governamentais. Pouca atenção é dada aos desafios enfrentados no processo de gestão e de prestação de contas – as dificuldades na prestação de contas decorrentes das limitações dos sistemas e das regras atualmente em voga se limitam a 4,1% dos casos.

Uma vez mais, o discurso jornalístico dos veículos sob análise negligencia significativamente a realidade do setor, que enfrenta os desafios impostos por regras inadequadas de fiscalização e controle, entre outros. “Acho que nossa bandeira de luta é ‘nós queremos um Siconv<sup>7</sup> padrão Receita Federal’. Porque para ar-

<sup>7</sup> Sistema de convênios do governo federal.

“[...] muitas vezes, a prestação de contas, especialmente das fundações empresariais e das empresas, requer uma experiência do ponto de vista das empresas, que não pode ser a mesma das OSCs. Exigem uma forma de entrega que não é a mesma, quer dizer, não estamos vendendo sabonete...” (Maria Alice Setubal, *Cenpeq e Fundação Tide Setubal*).

“O poder público não sabe ainda dimensionar o papel que a sociedade civil tem na vida pública. Já fui integrante do Tribunal de Contas e sou integrante do Ministério Público há 25 anos. Ele cobra muito menos dos seus órgãos, que têm uma rede de proteção muito maior do que tem a sociedade civil” (José Eduardo Sabo Paes, *membro do Ministério Público da União, procurador. Professor Doutor da Universidade Católica*).

## Um depoimento

Tempos atrás, fazer parte de uma organização da sociedade civil era charme. Hoje, é risco. Quero, aqui, abrir um parêntesis e homenagear a Marli Brambila, coordenadora de uma cooperativa no oeste do Paraná, que foi presa pela Polícia federal em uma operação de fiscalização [...]. Marli geria uma cooperativa que comercializa, compra direto do agricultor, sobretudo, arroz e laticínios, processa esse alimento e entrega para as creches, para as escolas. Um trabalho gratuito para a sociedade, um dos programas mais bem sucedidos que nós temos.

O crime da Marli foi que alguns agricultores, quando não tinham a cebola, entregavam uma batatinha, quando não tinham uma batatinha, entregavam o alface, quando não tinham leite, entregavam manteiga. Isso virou formação de quadrilha, virou peculato, e assim por diante [...]. Há uma criminalização generalizada contra autoridades públicas e os que, de alguma forma, lidam com recursos públicos. Até que provem o contrário, são culpados, são suspeitos, para dizer o mínimo [...].

Algumas organizações que cometeram crimes, cometeram desvios, em São Paulo, essas organizações têm sim que ser denunciadas, agora, nós precisamos nominá-las, não podemos generalizar, nós não podemos cometer o crime de atribuir uma conduta que na verdade é uma exceção, é uma pequena exceção, nesse universo de mais de 191 mil entidade que trabalham nesse País, sendo que apenas 3% delas mantêm de fato convênio direto com governo e 22 delas se beneficiam com algum tipo de isenção fiscal.

(Gilberto Carvalho, *ministro-chefe da Secretaria Geral da Presidência da República, durante o seminário em foco*).

recadar, o governo tem um programa maravilhoso, amigável, que não deixa a gente errar, certo? E para doar, ele disponibiliza um sistema com o qual ninguém consegue trabalhar”, resume Vera Masagão.

Laís Lopes, assessora especial da Secretaria Geral da Presidência da República, defendeu as estratégias de transparência construídas pelo governo federal a partir de 2003, como a CGU e o Siconv, mas reconheceu que “a forma de compra de bens e serviços de uma OSC, que é privada, é muito diferente da forma de compra obrigatória para uma prefeitura, que segue o regime de direito público. Não dá pra exigir de uma OSC, porque está sendo mandatária de um recurso público, que vire uma prefeitura, que se modifique completamente e passe a agir com as amarras colocadas para a administração pública”.

Eduardo Pannunzio, pesquisador da Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, ponderou que “o governo federal saiu à frente nessa matéria, criou o portal dos convênios, criou a obrigatoriedade do chamamento público. Nenhum desses procedimentos hoje é ideal, o Siconv é super difícil de manejar, ainda está longe de ser uma plataforma boa de transparência, mas pelo menos um pesquisador *nerd* como eu que vai lá atrás dos dados e consegue achar alguma coisa”.

Mas a demanda por regras claras e adequadas ao setor foi consenso entre os debatedores do seminário.

“Para que a gente contribua, do lugar da ouvidoria da União, nesta operação difícil entre fiscal e fiscalizado, nessa atuação delicada que é o exame das prestações de contas, é preciso que tenhamos parâmetros seguros. Parâmetros que não reforcem a autoridade do balcão, mas que tenham claros os filtros utilizados para a garantia de legitimidade da atuação da sociedade civil e do Estado”, disse José Eduardo Romão, ouvidor geral da União.

“Nós temos que exigir do Estado e dos financiadores que nos orientem no processo. Que criem mecanismos de orientação... Não pode simplesmente existir, de um lado, um balcão que cobra, exige uma prestação de contas, e está com um olhar de achar o probleminha, de criminalizar o processo, de justificar a interrupção de uma relação. Tem que ser um balcão de diálogo, de colaboração”, reiterou Caio Magri, diretor executivo de operações, práticas empresariais e políticas públicas do Instituto Ethos.

### Tipo de crítica ao financiamento de entidades governamentais

Críticas mencionadas	Jornais de alcance nacional	Jornais de âmbito regional	Total dos jornais	Total das revistas	TOTAL
Aos desvios de recursos públicos para atingir interesses particulares (corrupção)	76,7%	55,1%	63,0%	78,3%	66,1%
À falta de transparência na prestação de contas em função do pouco comprometimento das OSCs	12,3%	18,1%	16,1%	21,7%	17,3%
À falta de fiscalização	12,3%	13,0%	12,8%	11,7%	12,5%
Aos critérios de seleção das OSCs beneficiárias (inadequação, falta de clareza.)	9,6%	11,6%	11,4%	13,3%	11,4%

À má gestão do recurso pelas OSCs	5,5%	10,9%	9,0%	10,0%	9,2%
Ao volume de recurso	9,6%	8,0%	8,5%	10,0%	8,9%
À inadequação de apoio/convênio com OSCs	4,1%	10,1%	8,1%	1,7%	6,6%
À falta de transparência na prestação de contas em função das limitações dos sistemas, regras, critérios estabelecidos	1,4%	5,1%	3,8%	5,0%	4,1%
À inadequação/limitações das ferramentas de seleção das OSCs (ex.: Siconv)	0,0%	0,0%	0,0%	1,7%	0,4%
Outro	5,5%	11,6%	9,5%	1,7%	7,7%

Questão permite marcação múltipla. O resultado final pode ser superior a 100%. Válido apenas para as matérias que mencionam críticas ao financiamento público (poder público e empresas estatais - 11,4% do universo total de textos; 10,3% do total de jornais e 18,5% de revistas).

## Negligência impactante

A análise temporal do noticiário demonstra que as matérias pautadas por denúncias de corrupção se concentram em 2011 (38,9%). Nesse ano, de fato, uma onda de escândalos envolvendo transações com organizações não governamentais teve como consequência a queda de ministros e o enrijecimento dos controles sobre as organizações que acessam recursos federais, impactando negativamente o processo de diálogo e proposição de um novo marco regulatório para o setor.

E um contexto importante foi negligenciado pelo noticiário, contribuindo para a construção da imagem negativa do conjunto de Organizações da Sociedade Civil: o setor, em verdade, estava sendo alvo da ação criminosa de políticos inescrupulosos, que, observando as lacunas nas regras de financiamento, criaram organizações de fachada, com o único intuito de acessar recursos públicos. Com isso, atingiram não apenas o erário, mas o patrimônio ético das OSCs.

“Houve efetivamente muito desvio de verba pública patrocinado por parlamentares, através de emendas parlamentares. Foram criadas nesse processo muitas organizações de fachada, apenas com esse objetivo, de fazer de conta que estavam organizando certos trabalhos e ali havia, efetivamente, o desvio de verba pública”, depôs o então senador Rodrigo Rollemberg, relator do PLS 649, de 2011,<sup>8</sup> que regula a parceria de entes públicos com entidades sem fins lucrativos.

**OPORTUNIDADE DESPERDIÇADA.** Poderia ter sido um momento de debate público consistente sobre a necessidade de instituição de um marco regulatório adequado para orientar o funcionamento do setor, em suas relações com o Estado. Ao invés disso, a imprensa assumiu o discurso de criminalização das organizações que estava sendo emitido pelo Congresso, a partir mesmo do título da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI), instituída para apurar os casos de irregularidades denunciadas.

Como recordou Fernando Rossetti, “a CPI do Mensalão era chamada CPI do Mensalão, não era CPI das Agências de Publicidade, que desviavam o dinheiro. O problema estava localizado dentro do Estado. O problema da corrupção das ONGs também era um problema do Estado, não era um problema essencialmente das ONGs. Era um problema de controle do Estado, era um problema de contratos feitos a partir do Estado. O problema não estava nas organizações da sociedade civil”.

<sup>8</sup> O PLS 649/2011 passou a tramitar na Câmara dos Deputados como PL 7168/2014.

A reflexão foi compartilhada por Adriana Ramos: “Nos casos de escândalos de corrupção entre governo e iniciativa privada, procura-se sempre especificar quem é. No caso da Delta, por exemplo, foi o nome da empreiteira que apareceu no jornal. No caso da sociedade civil, são as ONGs em geral. As manchetes eram muito claras nesse sentido [...]. Quem foi pro sacrifício, nesse caso, fomos todos nós, até porque dentro do governo não há o consenso de que é importante resguardar esse campo”.

### Inclusão na pauta por denúncias de corrupção

Ano	Distribuição
2007	15,9%
2008	19,3%
2009	9,0%
2010	8,6%
2011	38,9%
2012	8,3%

### Fato sem contexto = mensagem distorcida

As implicações negativas desse modo noticioso ficam mais claras com o depoimento de Diogo de Sant’Ana, secretário-executivo da Secretaria Geral da Presidência da República. “O que a gente viu acontecer em 2011 foi que a presidenta Dilma Rousseff propôs uma avaliação de todas as parcerias que estavam em andamento na época. Surgiram alguns problemas e a presidenta, em uma atitude, a meu ver, correta, determinou que o governo fizesse uma revisão de todos os processos em andamento”.

O resultado da avaliação, segundo Sant’Ana, demonstrou que cerca de 68% das parcerias analisadas estavam completamente regulares. “Foram analisadas todas, mais de 2 mil parcerias que estavam em andamento. Cerca de 20% a 22% tinham alguns problemas formais, que poderiam ser corrigidos rapidamente. E em pouco mais de 10% das parcerias foram verificadas irregularidades um pouco mais sérias, não necessariamente desvio de recursos, mas irregularidades que deveriam ser investigadas”.

É importante registrar que a revisão das parcerias havia sido encomendada no contexto do debate sobre o marco legal. “O governo não propôs só a pauta investigativa, ou a pauta do controle. Pelo contrário. Na verdade, todo o trabalho do marco regulatório que resultou na aprovação da lei 13.019/2014<sup>9</sup> é fruto desse momento e da avaliação de que era necessário um marco jurídico mais estável, mais claro, mais transparente, que reorganizasse as parcerias entre o governo e essas organizações”, garante Sant’Ana.

Resumindo, o quadro era de uma grande maioria de organizações desenvolvendo eticamente seu trabalho, de um lado, e, de outro, umas poucas organizações de fachada, criadas principalmente por políticos, roubando o erário. E ao proceder ao levantamento das condições gerais das parcerias do Estado com as OSCs, o governo lançou luzes sobre as irregularidades, devidamente denunciadas pela imprensa – negligenciando o contexto, porém, o que implicou na criminalização de todo o setor, perante a opinião pública.

<sup>9</sup> Decorrente do PLS 649/2011 e do PL 7168/2014, a Lei 13.019/2014 foi sancionada em julho de 2014 pela Presidência da República.

**ASPECTO POSITIVO.** Um aspecto importante a ser ressaltado é que a mídia noticiosa não tendeu a considerar a corrupção como uma prática generalizada entre as OSCs que recebem recurso público, como se pode inferir pela tabela *Abrangência das críticas relacionadas ao desvio de recursos públicos*. Ao fazer esse tipo de crítica, 61,1% das notícias relataram o caso de uma instituição específica, sem realizar inferências ou generalizações. Uma proporção bem menor de matérias (10,6%) definiu essa prática como algo comum a todas as OSCs e outras 10,6% a consideraram recorrente em grande parte delas.

O mesmo aconteceu quando citada a falta de transparência na prestação de contas, situação na qual 50,9% das matérias que registraram esse dado relataram o caso de uma instituição específica (*Abrangência das críticas relacionadas à transparência na gestão dos recursos públicos*). A partir desses dados, é possível apontar um aspecto positivo importante da cobertura sobre questões relacionadas às OSCs: não se tomou, em geral, o todo pela parte. Os casos de corrupção e desvio de recursos foram apresentados de forma individualizada. Não se deve, porém, negligenciar o impacto que o volume de textos que fizeram a generalização provoca na opinião pública.

### Abrangência das críticas relacionadas ao desvio de recursos públicos

Crítica ao desvio de recursos públicos	Jornais de alcance nacional	Jornais de âmbito regional	Total dos jornais	Total das revistas	TOTAL
Generalizada (comum a todas as OSCs)	5,4%	11,7%	9,0%	14,9%	10,6%
Comum a grande parte das OSCs	7,1%	11,7%	9,8%	12,8%	10,6%
Algo restrito a poucas instituições	7,1%	14,3%	11,3%	2,1%	8,9%
Relata o caso de uma instituição específica, sem realizar inferências/generalizações	69,6%	50,6%	58,6%	68,1%	61,1%
Não foi possível identificar	10,7%	13,0%	12,0%	2,1%	9,4%

Questão permite marcação múltipla. O resultado final pode ser superior a 100%. Válido apenas para as matérias que mencionam o desvio de recurso como uma das críticas ao financiamento público - poder público e empresas estatais (6,5% do universo total de jornais e 14,5% de revistas).

### Abrangência das críticas relacionadas à transparência na gestão dos recursos públicos

Crítica à transparência na gestão de recursos públicos	Jornais de alcance nacional	Jornais de âmbito regional	Total dos jornais	Total das revistas	TOTAL
Generalizada (comum a todas as OSCs)	0,0%	18,8%	14,3%	20,0%	15,8%
Comum a grande parte das OSCs	10,0%	15,6%	14,3%	20,0%	15,8%
Algo restrito a poucas instituições	0,0%	0,0%	0,0%	6,7%	1,8%
Relata o caso de uma instituição específica, sem realizar inferências/generalizações	70,0%	43,8%	50,0%	53,3%	50,9%
Não foi possível identificar	20,0%	21,9%	21,4%	0,0%	15,8%

Questão permite marcação múltipla. O resultado final pode ser superior a 100%. Válido apenas para as matérias que mencionam a falta de transparência como uma das críticas ao financiamento público - poder público e empresas estatais (1,7% do universo total de jornais e 4% de revistas).

## SEÇÃO 5



# MARCO LEGAL E POLÍTICAS PÚBLICAS

### O desafio da regulação

Como anteriormente analisado, a mídia impressa brasileira cumpriu o seu papel fiscalizador, no período analisado, denunciando casos de corrupção e má gestão de recursos públicos. Negligenciou, porém, perspectivas relevantes, e as ausências noticiosas provocaram a interdição de um debate importante para a consolidação do processo democrático brasileiro, construindo uma visão deturpada sobre as OSCs. Dois dos principais aspectos negligenciados nas denúncias de corrupção:

- As “organizações” envolvidas nos escândalos haviam sido criadas com a finalidade específica de desvio de recursos públicos;
- A ação dos corruptos foi viabilizada pela fragilidade do sistema que deveria regular as relações entre Estado e OSCs.

Historiadores e estudiosos sobre as relações entre o Estado e as OSCs são unânimes em considerar que o Brasil não conta com um marco regulatório integrado e adequado, para orientar essas relações. O que há, segundo Domingos Armani, por exemplo, é uma “variedade de legislações específicas tentando fazer frente a situações diferenciadas, mas sem conseguir integrar e atualizar o que deve ser comum e proteger o que deve ser particular”<sup>10</sup>.

Ironicamente, o principal teor das discussões travadas entre as OSCs e o Estado brasileiro, no período do noticiário sob análise, era sobre a instituição de um marco legal claro e consistente, que atendesse às especificidades do setor em foco e promovesse a segurança jurídica necessária ao seu funcionamento, sem sobressaltos. O debate foi igualmente ignorado pelos jornalistas – o que se pode observar a partir mesmo da alusão, nos textos noticiosos, à legislação em geral.

Como demonstra a tabela *Menção a legislações, documentos, jurisprudências*, a referência à legislação em geral acontece em apenas 17,1% dos textos analisados

<sup>10</sup> ARMANI, 2013.

(17,8% nos jornais; 13,0% nas revistas), um resultado bastante inferior ao observado pela ANDI na cobertura de outros temas. Em análise recente sobre o desmatamento na Amazônia (2007 a 2012), por exemplo, 28,0% do noticiário incluíam os aspectos legais em seu conteúdo.

### Menção a legislações, documentos, jurisprudências

Menção?	Jornais de circulação nacional	Jornais de âmbito regional	Total dos jornais	Total das revistas	TOTAL
Sim	17,6%	17,8%	17,8%	13,0%	17,1%
Não	82,4%	82,2%	82,2%	87,0%	82,9%
TOTAL	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

A renúncia da imprensa ao debate sobre o novo marco regulatório para as Organizações da Sociedade Civil fica mais evidente ainda com a análise dos dados da tabela *Menção à construção de um novo marco regulatório*: o processo de negociação – seus avanços e retrocessos – em torno da elaboração do citado arcabouço legal está presente em apenas 1,2% dos textos analisados (1,3% nos jornais; 0,9% nas revistas). Um modo de operação noticioso que os atores do campo lamentam.

### Menção à construção de um novo marco regulatório

Menciona?	Jornais de circulação nacional	Jornais de âmbito regional	Total dos jornais	Total das revistas	TOTAL
Sim	1,5%	1,2%	1,3%	0,9%	1,2%
Não	98,5%	98,8%	98,7%	99,1%	98,8%
TOTAL	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

### Entre problemas e soluções, uma agenda comum

Os aspectos em debate são diversos, e unem as organizações em torno de uma agenda comum, que visa, sobretudo, proteger o capital simbólico do campo. Como resume Laís Lopes, “a gente não está falando só da contratualização da relação com o recurso público, a gente está falando também do reconhecimento das organizações da sociedade civil como atores legítimos, independentemente de acessarem ou não recurso público. Uma organização pode nunca acessar um real de recurso público, e ter sua credibilidade abalada por conta de um caso específico”.

Para atingir esse objetivo maior, é imperioso acabar com a insegurança jurídica que hoje permeia as relações entre as OSCs e o Estado – entre outros problemas apontados por lideranças do setor. “As organizações vivem uma insegurança jurídica, mais ou menos permanentemente, no nível municipal, no nível estadual... Uma hora tem incentivo, uma hora não tem, corta todos

“A cobertura de criminalização das organizações da sociedade civil e a baixíssima cobertura sobre o marco regulatório trazem a mesma interdição de pautas [...]. O sentido de urgência da mídia tem falseado a questão da relevância [...]. A mídia tem dificuldade de ter um posicionamento de médio e longo prazos acerca das trajetórias de mudanças. Confunde a urgência da pauta com a urgência da transformação. Na medida em que não consegue fazer uma narrativa que aproxima esses dois sentidos de urgência, produz um vazio triste do ponto de vista da reflexão crítica” (Ricardo Henriques, superintendente executivo do Instituto Unibanco).

“Quando entramos numa licitação para o governo, somos contratados por nossa expertise, mas não podemos pagar os nossos experts. É um ponto que nunca entendi... Nós temos que contratar outras pessoas que vão responder pela expertise que a organização foi contratada porque a tem!” (Miriam Pragita, diretora administrativo-financeira da ANDI).

“Esse marco, de fato, é fundamental para preservar as pessoas, de um lado, e dar segurança ao trabalho de fiscalização, de outro” (*Gilberto Carvalho, ministro-chefe da Secretaria Geral da Presidência da República*).

os financiamentos...”, reclama Rossetti. “Não existe, em qualquer instância do poder público, um corpo estável que se relacione com as entidades. Nós corremos sempre o risco de o gestor seguinte nos punir porque trabalhamos com o anterior”, completa Bea Tibiriçá, do Coletivo Digital.

E a instituição de um novo marco legal é o caminho reclamado. Pelo Estado, inclusive. “A elaboração do novo marco regulatório deverá aprimorar a relação entre o governo e as entidades da sociedade civil. Em primeiro lugar, por que ele deverá ser capaz de ajudar a nós todos, conseqüentemente, a própria opinião pública, a distinguir, a separar o joio do trigo [...]. O que não é possível é se continuar na dúvida, nas áreas sombrias, que é o que hoje resulta de uma legislação lacunosa, imperfeita, arcaica e insuficiente”, depõe o ministro Jorge Hage.

o que eles/elas falam sobre...

## **a necessidade do marco regulatório**

### **Vera Masagão**

Diretora executiva da Associação Brasileira de Organizações não Governamentais (Abong).

*Tanto as organizações da sociedade civil quanto os gestores públicos que apostam em parcerias com a sociedade civil sofrem com a insegurança jurídica. Não se tem claro o que pode ou não pode. Para se protegerem, muitos gestores públicos, orientados por seus departamentos jurídicos, estabelecem regras que não têm base legal, mas supostamente protegem a administração pública.*

*No entanto, o que acontece de fato é que elas inviabilizam a ação das organizações. Algumas acabam sendo empurradas para arranjos que são inseguros para elas, dificultam o alcance das metas, a transparência e a legalidade das relações trabalhistas. O exemplo mais eloquente é o da contratação de pessoal. Não há lei que proíba isso. O principal valor que as OSCs têm a agregar nas parcerias com os poderes públicos é seu pessoal, com experiência, adesão à causa e conhecimento da comunidade.*

*Porém, com medo de complicações trabalhistas ou analogia indevida com os convênios com prefeituras, muitos departamentos jurídicos orientam que os convênios com ONGs não permitam a contratação de pessoal próprio. A ONG precisa sair para buscar no mercado um profissional estranho à sua atuação, ou dar qualquer outro “jeitinho”, que certamente porá em risco sua segurança institucional.*

### **Rodrigo Rollemberg**

Então senador pelo PSB/DF, e relator do PLS 649/2011.

*A anomia gera enorme insegurança jurídica para o governo e a sociedade civil. Essa incerteza abre flanco para a prática de não raros atos de legitimidade absolutamente duvidosa. Assim, entendo que fica*



*evidente a necessidade de garantir parâmetros claros de autonomia, segurança jurídica e transparência para firmar contratos entre o poder público e uma organização da sociedade civil.*

*Tenho a convicção de que a aprovação de um marco regulatório para as parcerias entre o governo e a sociedade civil é um importante passo para o fortalecimento da democracia do nosso País. Uma lei cuja aplicação se dará nas esferas municipal, estadual e federal certamente trará mais transparência e maior segurança jurídica, para que gestores públicos e dirigentes de associações juridicamente constituídas desenvolvam projetos, em regime de mútua cooperação.*

*Ganharão todos os que lutam pela coisa pública, pela ativa participação da sociedade civil na construção de um Brasil melhor e pela boa e regular gestão dos recursos estatais. Ganha todo o corpo social. Ganha o Brasil.*

### **Andre Degenszajn**

Secretário-Geral do Grupo de Institutos, Fundações e Empresas (GIFE)

*A primeira dimensão da segurança jurídica é conhecer as regras do jogo, reduzir as margens de arbitrariedade na interpretação das regras e garantir que elas não mudem a todo momento [...]. Acredito que existam interesses de fortalecer o sistema de controle e interesses que buscam valorizar e promover maior autonomia das organizações. Acho que a questão é encontrar o equilíbrio entre essas duas dimensões.*

*Todo o movimento no Estado, por exemplo, que liga as organizações à corrupção, a desvio de recursos, pressiona por mais controle. E a forma de controle tem sido o controle burocrático [...]. Um avanço seria fazer não menos controle, mas um controle mais inteligente, um controle menos formalista, menos burocrático e mais voltado aos resultados. Hoje, a gente está no polo contrário. É um controle quase que integralmente voltado aos aspectos formais.*

### **Jerôme Poussielgue**

Coordenador de Cooperação Internacional da União Europeia no Brasil

*Nós apoiamos muito as organizações da sociedade civil e seus representantes na definição e na aprovação do marco regulatório. Antes de mais nada, apoiamos porque achamos que se trata de reconhecimento do papel da sociedade civil no desenvolvimento de uma sociedade mais justa [...].*

*A existência de um documento norteador viabilizaria a circulação da informação de forma mais rápida e menos discriminatória [...]. Para além do aspecto financeiro, a ausência de uma legislação que defenda os interesses das OSCs tende a enfraquecer essas organizações.*

**BREVE HISTÓRICO.** Como lembrado por Átila Roque, diretor executivo da Anistia Internacional Brasil, o debate sobre a instituição de um marco legal específico para as organizações da sociedade civil dura aproximadamente 20 anos. “Essa discussão foi um dos temas que estiveram, por exemplo, no centro do seminário internacional que antecedeu a fundação da Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais (ABONG), em 1991, às vésperas da Rio 92”.

No governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), o debate tomou fôlego, durante as Rodadas de Interlocução Política do Conselho da Comunidade So-

lidária. Lideradas pela primeira dama, Ruth Cardoso, as discussões deram origem às leis 9.608 (voluntariado) e 9.790 (OSCIPs), esta última, “uma legislação em certa medida inovadora, mas longe de responder aos desafios do setor”, como analisado por Átila Roque.

A criação do Portal dos Convênios<sup>11</sup>, durante a gestão de Luiz Ignácio Lula da Silva (2003-2010), foi outro mecanismo criado na perspectiva de regular as relações entre Estado e OSCs. Pontual e insuficiente, porém. Em 2011, houve um avanço considerável nas negociações, a partir de um diálogo estruturado entre o governo Dilma Rousseff e a Plataforma por um Novo Marco Regulatório para as OSCs, que resultou na criação de uma comissão específica para tratar do assunto.

Fruto do trabalho dessa comissão, foi publicado, no mesmo ano, o Decreto 7.568<sup>12</sup>, criando novas regras para a transferência de recursos da União para as organizações e instituindo um Grupo de Trabalho, com representantes do governo e de entidades com atuação nacional, para avaliar e propor aperfeiçoamentos na legislação federal relativa às entidades sem fins lucrativos. Liderado pela Secretária Geral da Presidência da República e composto por oito ministérios e 14 organizações, o GT esboçou uma proposta para dar maior transparência à gestão pública e fortalecer as OSCs.

Ainda em 2011, em meio às denúncias de corrupção que povoavam o noticiário, e com base no trabalho realizado pela CPI das ONGs, o Senador Aloysio Nunes Ferreira apresentou o PLS 649, de 2011, cujo relator foi o então senador Rodrigo Rollemberg. A proposição original contém 12 capítulos, que abrigam 120 artigos, aos quais foram incluídas contribuições encaminhadas pela sociedade civil, além das colhidas em audiências públicas e seminários, e na proposta de texto apresentada pelo referido Grupo de Trabalho (GT).

O projeto de lei aprovado no Senado, na avaliação de algumas lideranças sociais, trazia inovações e avanços, como a etapa de planejamento prévio à realização de chamamento público, reforçando o papel gerencial do Estado; a criação de me-

<sup>11</sup> BRASIL, 2007.

<sup>12</sup> BRASIL, 2011.

## A nova lei

Em documento disponibilizado no site da ABONG<sup>1</sup>, as organizações que compõem o Comitê Facilitador da Plataforma Por Um Novo Marco Regulatório para as Organizações da Sociedade Civil analisam o texto e propõem ajustes, que ainda podem ser incorporados durante o processo de regulamentação da lei.

Em síntese, é avaliado que “a versão final do texto reflete boa parte das demandas reivindicadas pela Plataforma”, mas que “existem dispositivos que reforçam uma lógica excessivamente formalista e vão de encontro a garantias constitucionais ligadas à liberdade de associação e de auto-organização das associações”.

<sup>1</sup> PLATAFORMA POR UM NOVO MARCO REGULATÓRIO PARA AS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL, 2014.





A revisão do texto contempla 15 temas, considerados prioritários, destacando alguns dos pontos positivos e propondo reformulação de outros. Alguns dos considerados como favoráveis ao desenvolvimento institucional das OSCs e ao incremento da segurança jurídica na execução das parcerias:

- Substituição da figura dos antigos “convênios” pelos recém-criados “termo de colaboração” e “termo de fomento”;
- O fato de se tratar de uma norma geral, de abrangência nacional, aplicável à União, Estados, Distrito Federal e Municípios;
- A previsão de Chamamento Público para seleção das organizações parceiras;
- A admissão do pagamento de despesas indiretas e de pessoal próprio com recursos públicos repassados.

Alguns dos pontos que precisam ser revistos, na perspectiva de contribuir com o aperfeiçoamento do ambiente jurídico-institucional das OSCs:

- A lei reconhece que o repasse de recursos pode visar tanto a colaboração das OSCs com políticas públicas quanto o fomento à atividade autônoma das organizações voltadas para o interesse público, mas não determina quais dispositivos têm caráter de norma geral e quais são apenas federais, aplicáveis somente à união, o que deve gerar controvérsias acerca de sua implementação por outros entes além da União;
- A redação do regulamento deve simplificar os procedimentos burocráticos, que podem dificultar a formalização de parcerias com OSCs de pequeno porte, geralmente formadas por grupos vulneráveis;
- Ao estabelecer as regras para esse trabalho em rede, os dispositivos da nova lei aumentam os requisitos burocráticos, sem justificativa razoável, ao estabelecer que no momento da celebração da parceria, a OSC deva apresentar o rol de organizações em rede que vão participar da execução das atividades, retirando da OSC a prerrogativa de escolher de forma autônoma a sua própria rede, o que pode ser feito posteriormente, como parte da execução do projeto, com base em critérios previamente indicados no plano de trabalho. O regulamento deve buscar simplificar ao máximo o funcionamento das redes;
- Sobre a prestação de contas, seria oportuno que a regulamentação estabelecesse regras no sentido de dar maior efetividade aos dispositivos voltados ao cumprimento de prazos de análise pelo Estado, e que também estabelecesse encaminhamentos para os estoques de prestações de contas anteriores sem apreciação;
- Sobre bens adquiridos para a execução de projeto, propõe-se que o regulamento priorize a destinação à OSC parceria ou outra entidade na região, com objetivos sociais iguais ou semelhantes;
- Sobre a criação de um conselho de políticas públicas ou espaço público institucional equivalente, com representação do governo e das OSCs, propõe-se que seja responsável por atuar de forma transversal na Administração Pública, para buscar harmonizar e promover entendimentos com relação às normas incidentes sobre as parcerias entre OSCs e o Estado.

Ler mais sobre o assunto em:

[https://observatoriosc.files.wordpress.com/2014/09/proposta\\_regulamentac3a7c3a3o\\_lei13019\\_plataformamrosc\\_final.pdf](https://observatoriosc.files.wordpress.com/2014/09/proposta_regulamentac3a7c3a3o_lei13019_plataformamrosc_final.pdf).

canismos de participação social; a possibilidade de atuação em rede; a regulamentação do pagamento de despesas administrativas, de pessoal e de encargos sociais; a definição de regras simplificadas de prestação de contas e a comprovação da ficha limpa das organizações e dos dirigentes como condição para firmar parcerias com o poder público.

Em 2012, o governo apresentou uma proposta de Projeto de Lei<sup>13</sup> que, apesar de não alcançar o consenso, contemplava grande parte das reivindicações do setor. No mesmo ano, foi instituído um Grupo de Trabalho Interministerial,<sup>14</sup> com o objetivo de elaborar proposta para o aperfeiçoamento da metodologia de prestações de contas de Convênios, Contratos de Repasse, Termos de Parceria e instrumentos congêneres celebrados pelos órgãos e entidades da administração pública federal com entidades privadas sem fins lucrativos.

O PLS 649/2011 foi aprovado na Câmara, onde circulou como PL 7168/2014, e, finalmente, virou lei, sancionada pela Presidência da República, em 31 de julho de 2014 (Lei 13.019/2014). Nessa trajetória, as propostas debatidas e formalizadas sofreram modificações – algumas sendo acolhidas, outras, rejeitadas. É um novo momento, de um novo debate, já iniciado. E apesar de não abranger o período da pesquisa (2007-2012), é aqui brevemente registrado, como forma de contribuir para o avanço das discussões (ver quadro *A nova lei*).

“Se a gente está conversando aqui sobre marco regulatório das organizações da sociedade civil, há de se ter um pacto com as organizações que trabalham pela democratização da comunicação, para fazer avançar ambos os marcos” (Juliana César Nunes, Coordenadora da Rádio Agência Nacional).

“Boa parte da política social no Brasil e boa parte da política de direitos humanos são executadas, fiscalizadas, monitoradas ou têm um alto protagonismo da sociedade civil. Então, nesse primeiro sentido, o papel da sociedade é fundamental, e ter um marco regulatório que organize as parcerias entre o Estado e a sociedade civil é mais do que essencial” (Diogo de Sant’Ana, secretário executivo da Secretaria Geral da Presidência da República).

## Políticas públicas

Como anteriormente mencionado, as Organizações da Sociedade Civil são de fundamental importância na estrutura democrática brasileira, e um marco legal consistente e adequado ao setor fortalece seu papel e viabiliza suas ações – entre as quais, a de experimentar, implementar, propor e monitorar políticas públicas visando, notadamente, os grupamentos mais vulneráveis da população – do que tem consciência os próprios agentes do Estado.

Entretanto, as políticas públicas estão presentes em apenas 14,0% das notícias dos jornais analisados – e ao contrário do observado na menção à legislação, as revistas alcançam proporções um pouco maiores: 16,7% (ver tabela *Menção a políticas públicas*). Mais uma vez, o índice fica abaixo do observado em outras investigações conduzidas pela ANDI, o que reafirma o modo descontextualizado da cobertura sobre assuntos relacionados às Organizações da Sociedade Civil.

Para se ter uma ideia, a pesquisa mencionada anteriormente, sobre o desmatamento na Amazônia, registrou a referência a políticas públicas em 20,0% do material avaliado. E o reduzi-

<sup>13</sup> SGPR, 2012.

<sup>14</sup> BRASIL, 2012.

do espaço concedido pelo noticiário sobre as OSCs à implementação de políticas públicas chama ainda mais atenção, se considerado o papel determinante que parte significativa dessas organizações desempenham no desenvolvimento dessas políticas.

Fechando mais o foco da análise, observa-se, pela tabela *Menção a políticas públicas implementadas com a colaboração das OSCs*, que 50,8% das matérias que citam políticas públicas em geral mencionam que estas são colocadas em funcionamento com a colaboração das OSCs. Importante frisar que o recorte representa 7,1% do total de textos analisados – o que dá uma noção mais exata da lacuna noticiosa sobre tão importante perspectiva.

### Menção a políticas públicas

Menção?	Jornais de circulação nacional	Jornais de âmbito regional	Total dos jornais	Total das revistas	TOTAL
Sim	12,5%	14,0%	13,5%	16,7%	14,0%
Não	87,5%	86,0%	86,5%	83,3%	86,0%
TOTAL	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

### Menção a políticas públicas implementadas com a colaboração das OSCs

Menção?	Jornais de circulação nacional	Jornais de âmbito regional	Total dos jornais	Total das revistas	TOTAL
Sim	56,2%	46,6%	49,1%	59,3%	50,8%
Não	43,8%	53,4%	50,9%	40,7%	49,2%
TOTAL	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Válido apenas para as matérias que mencionam políticas públicas (14,0% do universo total de textos; 13,5% do total de jornais e 16,7% de revistas).

Ao mencionar a participação das Organizações da Sociedade Civil na implementação de políticas públicas (7,1% da amostra total), 45,2% das notícias de jornais e revistas descrevem o seu papel como complementar ao Estado (ver tabela *Modo de atuação na implementação de políticas públicas*), corroborando a noção de que grande parte do setor chega “onde o Estado não chega”.

- Em 12,5% dos casos, os textos destacam a capacidade das OSCs de ampliar a atuação do Estado;
- Já a visão de que essas instituições substituiriam o Estado, eximindo este, de alguma forma, de responsabilidades que lhe são intrínsecas, está presente em aproximadamente 11,3% das matérias.

“Às vezes eu perco um pouco a paciência dentro do governo e falo para as pessoas que se as organizações da sociedade civil parassem e cruzassem os braços, o País pararia naquilo que é mais importante, que é o cuidado com os excluídos, o cuidado exatamente com aqueles que mais precisam da ação do Estado e da sociedade” (Gilberto Carvalho, ministro-chefe da Secretaria Geral da Presidência da República).

### Modo de atuação na implementação de políticas públicas

Modo de atuação	Jornais de circulação nacional	Jornais de âmbito regional	Total dos jornais	Total das revistas	TOTAL
Complementam o Estado	43,9%	45,3%	44,9%	46,9%	45,2%
Ampliam a atuação do Estado	12,2%	13,7%	13,2%	9,4%	12,5%
Substituem o Estado	14,6%	8,4%	10,3%	15,6%	11,3%
Outro	7,3%	3,2%	4,4%	0,0%	3,6%
Não foi possível identificar	24,4%	32,6%	30,1%	31,3%	30,4%

Questão permite marcação múltipla. O resultado final pode ser superior a 100%. Válido apenas para as matérias que mencionam a participação das OSCs na implementação de políticas públicas (7,1% do universo total de textos; 6,71% do total de jornais e 9,9% de revistas).

Ainda no recorte das matérias que mencionam políticas públicas, 47,1% das notícias analisadas nos jornais e revistas não se posicionam em relação à atuação do Estado na implementação das políticas mencionadas (tabela *Posição sobre a atuação do Estado na implementação das políticas mencionadas*). Quando há esse posicionamento:

- Os textos tendem a fazer uma avaliação mais positiva do desempenho do Estado – 16,6%;
- A avaliação totalmente negativa do desempenho do Estado é de 13,6%.

A posição em relação à atuação das Organizações da Sociedade Civil apresenta um quadro ainda mais favorável (tabela *Posição sobre a atuação das OSCs na implementação das políticas mencionadas*):

- 29,8% (ou quase 1/3) das matérias apresentam um posicionamento totalmente positivo;
- O total de textos com posicionamento totalmente negativo é de 24,4%. Entretanto, esse índice foi impactado pelo alto percentual registrado nas revistas: 62,5% – um dado que merece a atenção das organizações do setor.

### Posição sobre a atuação do Estado na implementação das políticas mencionadas

Posição assumida no texto	Jornais de alcance nacional	Jornais de âmbito regional	Total dos jornais	Total das revistas	TOTAL
Totalmente positiva	16,4%	19,6%	18,8%	5,6%	16,6%
Parcialmente positiva (positiva, mas com ressalvas)	8,2%	7,8%	7,9%	9,3%	8,2%
Equilibrado: positiva e negativa na mesma proporção	5,5%	2,5%	3,2%	7,4%	3,9%
Parcialmente negativa (negativa, mas com aspectos positivos)	12,3%	9,3%	10,1%	13,0%	10,6%
Totalmente negativa	11,0%	12,3%	11,9%	22,2%	13,6%
Não se posiciona em relação à atuação do governo	46,6%	48,5%	48,0%	42,6%	47,1%
TOTAL	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Válido apenas para as matérias que mencionam políticas públicas (14,0% do universo total de textos; 13,5% do universo analisado nos jornais e 16,7% nas revistas).

**Posição sobre a atuação das OSCs na implementação das políticas mencionadas**

Posição assumida no texto	Jornais de circulação nacional	Jornais de âmbito regional	Total dos jornais	Total das revistas	TOTAL
Totalmente positiva	31,7%	33,7%	33,1%	15,6%	29,8%
Parcialmente positiva (positiva, mas com ressalvas)	2,4%	3,2%	2,9%	0,0%	2,4%
Equilibrado: positiva e negativa na mesma proporção	2,4%	2,1%	2,2%	0,0%	1,8%
Parcialmente negativa (negativa, mas com aspectos positivos)	14,6%	2,1%	5,9%	6,3%	6,0%
Totalmente negativa	17,1%	14,7%	15,4%	62,5%	24,4%
Não se posiciona em relação à atuação das OSCs	31,7%	44,2%	40,4%	15,6%	35,7%
TOTAL	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Válido apenas para as matérias que mencionam a participação das OSCs na implementação de políticas públicas (7,1% do universo total de textos; 6,7% do universo total de jornais e 9,9% de revistas).

**Dados estatísticos**

Outra fragilidade noticiosa que merece atenção está relacionada a dados estatísticos, uma vez que estes estão estreitamente vinculados aos processos de diagnóstico e planejamento de ações: apenas 21,2% dos textos analisados mencionam esse aspecto, sendo que as Organizações da Sociedade Civil são a principal fonte (tabela Menção a dados estatísticos).

Entretanto, nas matérias que mencionam estatísticas, as OSCs são citadas em mais da metade dos textos desse recorte (57,9% nos jornais; 33,3% nas revistas), o que aponta para o dado de que, quando pautam os jornais, as organizações da sociedade civil o fazem dentro desse padrão qualitativo.

- O Executivo Federal é a segunda fonte estatística mais citada, em aproximadamente 10,0% das matérias deste recorte amostral nos jornais e nas revistas;
- Em 16,9% dos casos não foi possível identificar a fonte estatística.

**Menção a dados estatísticos**

Menciona?	Jornais de circulação nacional	Jornais de âmbito regional	Total dos jornais	Total das revistas	TOTAL
Sim	22,2%	19,6%	20,3%	26,9%	21,2%
Não	77,8%	80,4%	79,9%	73,1%	78,8%
TOTAL	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

**Fontes estatísticas**

Fonte estatística	Jornais de circulação nacional	Jornais de âmbito regional	Total dos jornais	Total das revistas	TOTAL
Executivo Federal (exceto os explicitados abaixo)	7,7%	10,1%	9,4%	10,3%	9,5%
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística	3,8%	6,3%	5,5%	5,7%	5,6%





IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada	2,3%	2,4%	2,4%	2,3%	2,4%
Outras Instituições de Pesquisas Governamentais (INEP e outros)	5,4%	2,4%	3,4%	4,6%	3,6%
Poder Judiciário	0,0%	0,7%	0,5%	0,0%	0,4%
Poder Legislativo Federal	0,0%	1,0%	0,7%	0,0%	0,6%
Poder Legislativo Estadual	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Poder Legislativo Municipal	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Ministério Público	0,8%	0,0%	0,2%	0,0%	0,2%
Governos (Executivos) Estaduais	2,3%	1,0%	1,4%	2,3%	1,6%
Governos (Executivos) Municipais	0,0%	0,7%	0,5%	0,0%	0,4%
Governos estrangeiros e suas agências	0,8%	0,3%	0,5%	0,0%	0,4%
ABONG (Associação Brasileira de ONGs)	0,8%	1,4%	1,2%	1,1%	1,2%
GIFE (Grupo de Institutos Fundações e Empresas)	0,0%	0,7%	0,5%	0,0%	0,4
Organizações da Sociedade Civil	53,1%	60,1%	57,9%	33,3%	53,7%
Organismos internacionais	3,8%	6,6%	5,8%	9,2%	6,4%
Universidades/instituições de pesquisa	5,4%	3,5%	4,1%	9,2%	5,0%
Especialistas e pesquisadores da área	0,8%	0,0%	0,2%	1,1%	0,4%
Organizações do setor privado	2,3%	1,4%	1,7%	1,1%	1,6%
Outros	3,1%	5,2%	4,6%	8,0%	5,2%
Não foi possível identificar	20,0%	12,9%	15,1%	25,3%	16,9%

Questão permite marcação múltipla. O resultado final pode ser superior a 100%. Vale apenas para o total de matéria que mencionam estatísticas (20,3% do universo total de jornais e 26,9% de revistas).



## SEÇÃO 6

# A ATUAÇÃO DAS OSCs

### Área temática de atuação

Um importante aspecto mapeado pela pesquisa é a menção à área temática de atuação das Organizações da Sociedade Civil. Nas revistas, esse tipo de especificação está presente em 64,5% dos textos; nos jornais de circulação nacional, em 48,9%, e nos de âmbito regional, em 53,1%. E quando há menção a este aspecto, observa-se que:

- “Meio ambiente, biodiversidade, proteção à natureza ou conservação” é a mais recorrente, respondendo por 20% do total de textos desse recorte (19,4% das matérias desse recorte nos jornais e a 24,9% nas revistas);
- “Questões relacionadas a crianças e adolescentes” aparecem em segundo lugar, alcançando 11,8% dos textos que mencionam a área de atuação das OSCs (13,0% nos jornais; 5,7% nas revistas);
- Em terceiro lugar está “Arte, cultura e recreação”, com 11,6% nas três categorias de veículos.

Por outro lado, áreas de idêntico impacto social são negligenciadas pelo noticiário. É o caso, por exemplo, das OSCs que atuam com questões relacionadas a mulheres, a idosos, ao segmento LGBT (Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis, Transexuais e Transgêneros) e a temáticas raciais, ou sobre discriminação, todas com percentuais abaixo de 2% - uma lacuna noticiosa difícil de superar, segundo lideranças sociais do campo da comunicação.

“Eu acho que a gente não consegue resolver essa problemática da cobertura da mídia em relação a essas temáticas menores, essas temáticas invisibilizadas, se nós não fizermos, efetivamente, a democratização da comunicação” (*Dalmo Oliveira, jornalista e colaborador da Associação Brasileira de Rádio e Difusão Comunitária/Abraço*).

**Menção à área de atuação das OSCs**

Menciona?	Jornais de circulação nacional	Jornais de âmbito regional	Total dos jornais	Total das revistas	TOTAL
Sim	48,9%	53,1%	51,9%	64,5%	53,6%
Não	51,1%	46,9%	48,1%	35,5%	46,4%
TOTAL	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

**Área temática de atuação mencionada**

Área mencionada	Jornais de alcance nacional	Jornais de âmbito regional	Total dos jornais	Total das revistas	TOTAL
Meio ambiente, biodiversidade, proteção à natureza/ conservação	19,6%	19,4%	19,4%	24,9%	20,3%
Questões relacionadas a crianças e adolescentes	8,7%	14,6%	13,0%	5,7%	11,8%
Arte, cultura e recreação	12,2%	11,4%	11,6%	11,5%	11,6%
Saúde pública	7,3%	8,5%	8,2%	10,0%	8,5%
Educação em geral	5,2%	6,6%	6,2%	6,7%	6,3%
Controle social e combate à corrupção	5,2%	6,6%	6,2%	1,9%	5,5%
Direitos Humanos	4,2%	5,5%	5,2%	4,3%	5,0%
Assistência social	2,8%	3,9%	3,6%	3,8%	3,6%
Questões relacionadas a pessoas com deficiência/ acessibilidade	2,8%	3,5%	3,3%	4,3%	3,5%
Trabalho e renda (inclui trabalhadores assalariados)	3,8%	2,7%	3,0%	3,3%	3,1%
Questões relativas a comunidades quilombolas/ indígenas e povos tradicionais	2,1%	2,6%	2,5%	5,3%	2,9%
Educação infantil	2,1%	2,6%	2,5%	2,4%	2,4%
Segurança pública e violência	2,4%	2,3%	2,4%	2,9%	2,4%
Questões relacionadas à juventude	2,8%	2,1%	2,3%	1,9%	2,2%
Educação profissional	2,4%	1,7%	1,9%	2,9%	2,0%
Desenvolvimento comunitário, de base	1,0%	2,3%	2,0%	1,0%	1,8%
Mídia e Comunicação	2,8%	1,4%	1,8%	1,0%	1,7%
Pesquisa	2,8%	0,8%	1,3%	3,8%	1,7%
Educação de jovens	1,4%	1,9%	1,8%	0,5%	1,6%
Questões relacionadas ao HIV/AIDS	0,7%	1,7%	1,4%	1,9%	1,5%
Desenvolvimento sustentável	1,7%	1,2%	1,3%	2,4%	1,5%
Questões relacionadas aos LGBTs	1,0%	1,7%	1,5%	1,0%	1,4%
Defesa de direitos em geral	2,4%	1,0%	1,4%	1,4%	1,4%
Questões relacionadas às mulheres (exceto quando se referir a direitos sexuais e reprodutivos)	1,0%	1,0%	1,0%	2,9%	1,3%
Voluntariado, filantropia	0,7%	1,9%	1,6%	0,0%	1,3%
Questões relacionadas a idosos	1,7%	1,2%	1,3%	0,0%	1,1%
Defesa de direitos sexuais e reprodutivos	1,4%	0,6%	0,8%	2,4%	1,1%

Mobilização social e política ( <i>advocacy</i> )	0,7%	1,0%	0,9%	1,9%	1,1%
Questões raciais / discriminação	0,7%	0,6%	0,7%	1,9%	0,9%
Questão agrárias/da terra (reforma agrária)	0,7%	0,8%	0,8%	1,9%	0,9%
Gestão de resíduos/ reciclagem de materiais	1,0%	0,6%	0,8%	0,5%	0,7%
Religião	1,0%	0,5%	0,7%	1,0%	0,7%
Economia popular (solidária), microcrédito	0,0%	0,8%	0,6%	1,0%	0,6%
Erradicação da pobreza	0,0%	0,5%	0,4%	1,9%	0,6%
Habitação	0,7%	0,5%	0,6%	0,5%	0,6%
Turismo (social, de base comunitária, outros)	1,0%	0,6%	0,8%	0,0%	0,6%
Agricultura familiar	0,3%	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%
Participação política/democrática/popular	0,0%	0,6%	0,5%	0,5%	0,5%
Questões relacionadas à população de rua	0,3%	0,5%	0,5%	0,0%	0,4%
Direito à cidade, mobilidade urbana	0,3%	0,4%	0,4%	0,5%	0,4%
Educação de adultos	0,7%	0,1%	0,3%	1,0%	0,4%
Investimento social privado/ responsabilidade social	0,0%	0,5%	0,4%	0,5%	0,4%
Prostituição	0,3%	0,5%	0,5%	0,0%	0,4%
Acesso à justiça	0,7%	0,1%	0,3%	0,5%	0,3%
Desenvolvimento/ fortalecimento institucional/ capacitação do setor (OSCs)	0,0%	0,4%	0,3%	0,5%	0,3%
Segurança alimentar	0,7%	0,1%	0,3%	0,5%	0,3%
Ajuda em emergências/desastres	0,7%	0,0%	0,2%	0,5%	0,2%
Educação integral	0,3%	0,0%	0,1%	0,0%	0,1%
Outro	9,8%	7,4%	8,0%	8,6%	8,1%
Não foi possível identificar	1,0%	1,0%	1,0%	0,5%	0,9%

Questão permite marcação múltipla. O resultado final pode ser superior a 100%. Válido apenas para as matérias que mencionam a área de atuação (53,6% do universo total de textos analisados; 51,9% de jornais e 64,5% de revistas).

## Outros aspectos sobre as áreas temáticas

A análise por área de atuação demonstra ainda que:

- OSCs que atuam nas áreas de meio ambiente e de questões relacionadas a crianças e adolescentes têm uma média menor de inclusão na pauta por denúncias de corrupção: 3,1% e 1,3%, respectivamente (tabela *Área de atuação por inclusão na pauta*), enquanto a média geral é de 12,7%, como se pode verificar pela já registrada tabela *Modo de inclusão na pauta*;
- As OSCs que atuam com questões relacionadas a crianças e adolescentes e na área de arte, cultura e recreação têm uma média maior de inclusão na pauta por divulgação ou repercussão de projetos: 41,3% e 42,2%, respectivamente (tabela *Área de atuação por inclusão na pauta*). A média geral é de 25,7% (tabela *Posição assumida em relação à atuação das OSCs*);

- As matérias referentes às três áreas mais mencionadas tendem a fazer uma avaliação mais positiva sobre a atuação das OSCs do que na média geral: 40,1% de notícias apresentam uma avaliação totalmente positiva, com destaque para a área da infância e adolescência, com 68,7% (tabela *Área de atuação por avaliação geral sobre as OSC*).

### Área de atuação por inclusão na pauta (tabela resumida)

Inclusão na pauta	Área de atuação		
	Crianças e adolescentes	Arte, cultura e recreação	Meio ambiente
Cobertura de eventos	6,7%	6,1%	4,3%
Data comemorativa/especial	4,0%	0,7%	0,4%
Demandas apresentadas pelas OSC	5,3%	2,0%	1,9%
Demandas da sociedade em geral	0,7%	0,0%	1,2%
Denúncias sobre desvio ou má gestão de recurso/corrupção envolvendo as OSC	1,3%	18,4%	3,1%
Divulgação/repercussão de ações de solidariedade envolvendo OSC	2,0%	2,0%	0,8%
Divulgação de resultado de pesquisas/estudos/levantamentos realizados pelo poder público	0,0%	1,4%	0,4%
Divulgação de resultado de pesquisas/estudos/levantamentos realizados por Organizações da Sociedade Civil	7,3%	0,0%	11,2%
Divulgação de resultado de pesquisas/estudos/levantamentos realizados por outras instituições	0,0%	0,0%	0,0%
Divulgação/repercussão de ações/iniciativas/projetos desenvolvidos pelas OSC	41,3%	42,2%	26,4%
Divulgação/repercussão de ações/iniciativas/projetos desenvolvidos pelo poder público envolvendo as OSC	7,3%	10,2%	10,5%
Divulgação/Repercussão de ações/iniciativas/projetos desenvolvidos pelo setor privado envolvendo as OSC	2,0%	4,1%	3,9%
Divulgação/repercussão de ações/iniciativas/projetos desenvolvidos por organismos internacionais envolvendo as OSC	0,7%	1,4%	0,0%
Divulgação/repercussão de problemas sociais e/ou ambientais no qual a OSC atua	2,0%	0,0%	5,0%
Divulgação/repercussão de medidas relacionadas à regulamentação das OSC - marco regulatório	0,0%	0,0%	0,0%
Divulgação/repercussão de outras medidas tomadas pelo poder público	4,0%	1,4%	2,3%
Repercussão de denúncias apresentadas pelas OSC	1,3%	0,7%	13,2%
Repercussão de histórias individuais	7,3%	4,1%	5,4%
Repercussão de outras mídias	0,0%	0,7%	0,8%
Votação do orçamento público	0,0%	0,0%	0,0%
Por iniciativa da própria imprensa	4,0%	2,7%	7,4%
Outro	0,7%	2,0%	0,4%
Não foi possível fazer a aferição	2,0%	0,0%	1,6%
TOTAL	100,0%	100,0%	100,0%

**Área de atuação por avaliação geral sobre as OSC (tabela resumida)**

Avaliação geral	Área de atuação		
	Crianças e adolescentes	Arte, cultura e recreação	Meio ambiente
Totalmente positiva	68,7%	55,8%	50,0%
Parcialmente positiva (positiva, mas com ressalvas)	1,3%	2,0%	4,3%
Equilibrado: positivo e negativo na mesma proporção	6,0%	4,1%	6,2%
Parcialmente negativo (negativo, mas com alguns aspectos positivos)	0,0%	2,7%	1,9%
Totalmente negativo	0,7%	16,3%	9,3%
Não foi possível identificar	23,3%	19,0%	28,3%
TOTAL	100,0%	100,0%	100,0%

Válido apenas para as matérias que mencionam a área de atuação (51,9% do universo total de jornais e 64,5% de revistas).

**Abrangência geográfica**

Outro aspecto importante sobre a atuação do setor negligenciado pelo noticiário está relacionado ao foco geográfico das organizações (origem territorial): em 50,4% dos casos não foi possível identificar se o texto se refere a OSCs nacionais ou internacionais. Já 40,4% dos textos pesquisados se referem a organizações nacionais e 13,5% a entidades internacionais – nas revistas, a presença de OSCs internacionais é maior: 19,4% (ver tabela *Foco geográfico das OSC*).

**Foco geográfico das OSCs**

Foco geográfico	Jornais de alcance nacional	Jornais de âmbito regional	Total dos jornais	Total das revistas	TOTAL
Nacionais	38,8%	40,1%	39,8%	44,8%	40,4%
Internacionais	14,7%	11,6%	12,5%	19,4%	13,5%
Não foi possível identificar	50,6%	51,9%	51,5%	42,9%	50,4%

Questão permite marcação múltipla. O resultado final pode ser superior a 100%.

Entre as notícias analisadas, apenas 20,2% trazem informações acerca da abrangência das OSCs – alcance das ações implementadas pela organização (ver tabela *Menção à abrangência das organizações*). Nesse recorte, ou seja, entre as matérias que fazem menção a esse aspecto, observa-se uma diferença significativa no comportamento dos diários monitorados.

Nos jornais de circulação nacional predominam as OSCs com abrangência nacional (38,2%), ou seja, com atuação em todo o território brasileiro ou em parte significativa dele. Os jornais de âmbito regional dão maior enfoque às OSCs locais (41,5%), o que significa dizer com atuação municipal ou em comunidades locais. Por fim, as revistas destacam, em sua maioria, as OSCs internacionais, presentes em 36,0% desse grupo (ver tabela *Abrangência das organizações*).

Nota-se, desse modo, que, no caso dos jornais, o alcance do veículo vai ao encontro da abrangência da realidade retratada por ele – não por acaso, os veículos que circulam em todo o País se dedicam a uma pauta mais nacionalizada, embora não seja desprezível o espaço concedido por eles a organizações locais (27,3%).

### Menção à abrangência geográfica

Menção?	Jornais de alcance nacional	Jornais de âmbito regional	Total dos jornais	Total das revistas	TOTAL
Sim	18,8%	21,8%	20,9%	15,4%	20,2%
Não	81,2%	78,2%	79,1%	84,6%	79,8%
TOTAL	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

### Abrangência das organizações

Abrangência mencionada	Jornais de alcance nacional	Jornais de âmbito regional	Total dos jornais	Total das revistas	TOTAL
Local (comunidades locais, municipais)	27,3%	41,5%	37,9%	18,0%	35,8%
Nacional	38,2%	21,7%	25,9%	22,0%	25,5%
Internacional	20,9%	16,4%	17,5%	36,0%	19,5%
Estadual	12,7%	19,5%	17,8%	18,0%	17,8%
Regional	5,5%	6,3%	6,1%	14,0%	6,9%
Outra	3,6%	1,6%	2,1%	2,0%	2,1%

Questão permite marcação múltipla. O resultado final pode ser superior a 100%. Válido apenas para as matérias que mencionam a abrangência da OSC (20,2% do universo total).

### Credibilidade perante a sociedade

Como se pode observar pela tabela *Menção à credibilidade das OSC*, 6,2% das matérias analisadas mencionam a credibilidade das OSCs junto à sociedade. E nesse pequeno universo de textos (tabela *Avaliação da credibilidade*), a menção é preponderantemente positiva (possui credibilidade), alcançando o percentual de 69,9%. Já em 24,0% dos textos desse recorte, a menção à questão ocorre majoritariamente de maneira negativa (não possui credibilidade).

### Menção à credibilidade das OSCs

Menciona?	Jornais de alcance nacional	Jornais de âmbito regional	Total dos jornais	Total das revistas	TOTAL
Sim	3,9%	6,6%	5,8%	8,3%	6,2%
Não	96,1%	93,4%	94,2%	91,7%	93,8%
TOTAL	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

### Avaliação da credibilidade das OSCs

Avaliação da credibilidade	Jornais de alcance nacional	Jornais de âmbito regional	Total dos jornais	Total das revistas	TOTAL
Majoritariamente positiva (possui credibilidade)	60,9%	71,9%	69,7%	70,4%	69,9%
Majoritariamente negativa (não possui credibilidade)	30,4%	21,9%	23,5%	25,9%	24,0%
Positiva e negativa na mesma proporção (possui credibilidade em alguns aspectos/áreas e não em outros)	4,3%	4,2%	4,2%	3,7%	4,1%
A matéria não faz este tipo de avaliação	4,3%	2,1%	2,5%	0,0%	2,1%
TOTAL	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Válido apenas para as matérias que mencionam a credibilidade das OSC (5,8% do universo total de jornais e 8,3% de revistas).

Considerando aspectos positivo e negativos, o saldo é favorável à imagem das OSCs: em 40,1% dos textos há uma abordagem totalmente positiva (tabela *Posição assumida em relação à atuação das OSCs*). No outro extremo estão as notícias que assumem uma posição totalmente negativa em relação à atuação dessas organizações: 12,1%.

São dados que, em associação com a tabela *Aspectos positivos relacionados à atuação das OSCs*, registrada mais adiante, sinalizam para o fato de que, quando não se refere especificamente a questões de financiamento, o noticiário sobre as Organizações da Sociedade Civil tende a ser positivo.

### Posição assumida em relação à atuação das OSCs

Posição da matéria	Jornais de alcance nacional	Jornais de âmbito regional	Total dos jornais	Total das revistas	TOTAL
Totalmente positiva	33,5%	42,7%	40,1%	40,1%	40,1%
Parcialmente positiva (positiva, mas com ressalvas)	2,4%	1,9%	2,1%	1,9%	2,0%
Equilibrada: positiva e negativa na mesma proporção	4,3%	4,5%	4,4%	2,5%	4,2%
Parcialmente negativa (negativa, mas com alguns aspectos positivos)	3,8%	2,8%	3,1%	4,6%	3,3%
Totalmente negativa	13,0%	9,7%	10,7%	21,3%	12,1%
Não foi possível identificar	43,1%	38,3%	39,7%	29,6%	38,3%
TOTAL	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

### Aspectos positivos da atuação das OSCs

Como aponta a tabela *Menção a aspectos positivos e negativos das OSCs*, já registrada na seção *Síntese dos principais aspectos*, o número de matérias que destacam aspectos negativos é de 17,6%, ao passo que os aspectos positivos estão presentes em 29,0% da cobertura.

As revistas foram o tipo de veículo que mais apresentou aspectos positivos relacionados à atuação dessas organizações – 38% de seus textos. Esse número é um pouco menor nos outros veículos analisados: 29,5% nos jornais de âmbito regional e 22,6% nos jornais de circulação nacional.

Fica, portanto, evidenciado que, embora haja uma forte crítica à utilização de recursos públicos pelas OSCs, conforme visto na seção sobre financiamento, a imprensa brasileira, de modo geral, tende a abordar a atuação destas organizações de forma mais positiva do que negativa.

### Menção a aspectos positivos e negativos das OSCs

Aspectos mencionados	Jornais de alcance nacional	Jornais de âmbito regional	Total dos jornais	Total das revistas	TOTAL
Aspectos positivos	22,6%	29,5%	27,5%	38,0%	29,9%
Aspectos negativos	20,5%	13,8%	15,7%	29,9%	17,6%

E como registrado na tabela *Aspectos positivos relacionados à atuação das OSCs*, compromisso e sensibilidade social foi a perspectiva positiva mais mencionada no noticiário, presente em 10,1% do total de matérias analisadas – índice que cresce para 17,9% nas revistas;

- A resolução de questões socioambientais e a educação para a cidadania aparecem em segundo (6,4%) e terceiro (5,4%) lugares, respectivamente. Mais uma vez, as revistas apresentam percentuais relativamente mais expressivos (9,9% e 9,3%, respectivamente), enquanto nos jornais a frequência com que esses aspectos são mencionados não chega a 6,0%;
- Vale mencionar os resultados pouco significativos alcançados pelas atividades relativas à promoção da participação social, capilaridade social e maior eficiência na oferta de serviços públicos, como percentuais de 2,0% ou menos.

### Aspectos positivos relacionados à atuação das OSCs

Aspectos positivos	Jornais de alcance nacional	Jornais de âmbito regional	Total dos jornais	Total das revistas	TOTAL
Compromisso e sensibilidade social	6,5%	9,9%	8,9%	17,9%	10,1%
Resolução de questões socioambientais	6,2%	5,7%	5,8%	9,9%	6,4%
Educação para a cidadania	4,4%	4,9%	4,8%	9,3%	5,4%
Excelência/qualidade na prestação e oferta de serviços e produtos em geral	2,6%	2,8%	2,7%	4,0%	2,9%
Pauta de questões sociais importantes (agendamento)	0,7%	2,9%	2,2%	4,6%	2,6%
Papel importante no processo de democratização	2,1%	1,9%	2,0%	2,5%	2,0%
Promoção da participação social, vocalização de gama diversificada de atores	1,2%	2,2%	1,9%	2,8%	2,0%
Capilaridade social (presença em áreas e localidades onde o Estado não chega ou chega pouco)	1,0%	1,4%	1,3%	3,1%	1,6%



Maior eficiência na oferta dos serviços públicos	1,5%	1,2%	1,3%	1,5%	1,4%
Transparência na utilização dos recursos públicos	0,7%	1,6%	1,3%	0,6%	1,2%
Redução da criminalidade	1,2%	0,6%	0,8%	1,5%	0,9%
Outro	1,4%	2,2%	2,0%	0,9%	1,8%
Não menciona aspectos positivos	77,4%	70,5%	72,5%	62,0%	71,0%

Questão permite marcação múltipla. O resultado final pode ser superior a 100%.

### Aspectos negativos da atuação das OSCs

Como visto, a tabela *Tipo de crítica ao financiamento de entidades governamentais*, registrada na seção sobre *Criminalização das organizações*, foi construída sobre o recorte de textos que mencionavam críticas ao financiamento público, representando 11,4% do universo total (10,3% do universo total de jornais e 18,5% de revistas). E observou-se que 66,1% dessas críticas eram centradas na corrupção.

Construída sobre o universo total de textos, e não apenas sobre os que citam financiamento, a tabela *Aspectos negativos da atuação das OSCs*, registrada adiante, corrobora esses dados: entre os aspectos negativos mais mencionados está o desvio de recursos públicos, ou corrupção, presente em 10,1% dos textos, sendo que nas revistas, esse índice é bem maior (19,4%). A má gestão dos recursos provenientes do Estado aparece em segundo lugar, embora com percentual bem menor: 3,2%.

Em resumo, pode-se dizer que a abordagem sobre as Organizações da Sociedade Civil é positiva na maior parte do tempo, mas se torna negativa quando envolve a utilização do recurso público - notadamente, governamental.

### Aspectos negativos da atuação das OSCs

Aspectos negativos	Jornais de alcance nacional	Jornais de âmbito regional	Total dos Jornais	Total das revistas	TOTAL
Desvio de recursos públicos/corrupção	11,1%	7,6%	8,60%	19,4%	10,1%
Má gestão de recursos públicos	3,1%	2,6%	2,70%	6,2%	3,2%
Vínculo político/partidário	2,4%	2,1%	2,20%	5,9%	2,7%
Falta de transparência na gestão das OSCs	3,1%	1,8%	2,20%	4,0%	2,4%
Falta de controle social sobre a atuação destas instituições	2,1%	1,3%	1,50%	3,4%	1,8%
Terceirização das responsabilidades e atividades típicas do Estado	2,1%	1,1%	1,40%	1,9%	1,4%
Dependência ou subordinação à organização internacional	0,0%	0,7%	0,50%	2,5%	0,8%
Ausência de um marco regulatório para o setor	0,2%	0,3%	0,20%	0,0%	0,2%
Fragilidade do marco regulatório existente	0,3%	0,1%	0,20%	0,3%	0,2%

Dependência ou subordinação à organização religiosa	0,0%	0,1%	0,00%	0,6%	0,1%
Outro	3,4%	1,7%	2,20%	2,8%	2,3%
Não apresenta críticas	79,5%	86,2%	84,30%	70,1%	82,4%

Questão permite marcação múltipla. O resultado final pode ser superior a 100%.

### Pesquisa reflete popularização do termo ONG

O monitoramento do noticiário sobre as OSCs demonstra a popularização do termo “Organização Não Governamental”, utilizado em 76,6% do noticiário analisado (tabela *Referência às organizações do setor*). Em seguida, e com uma diferença bastante significativa, aparecem expressões mais genéricas, como entidades (14,7%) e associações (e 8,5%). O termo Organizações da Sociedade Civil, pelo qual o conjunto heterogêneo do setor quer se reconhecer, hoje, está registrado em apenas 2,4% dos textos.

De acordo com diferentes historiadores, o conceito de Organizações da Sociedade Civil vem ganhando consenso para designar esse conjunto heterogêneo em virtude, principalmente, do uso crescente do termo por instituições e redes internacionais, e à igualmente crescente delimitação de sentido das denominações que buscavam identificar, genericamente, o setor – especialmente, Organizações Não Governamentais e Terceiro Setor<sup>15</sup>.

E de acordo com alguns estudiosos, uma das vantagens da terminologia é a referência mesma à sociedade civil. “Depois de tantos anos de uso de termos gerais indiretos (Centros de Assessoria), negativos (Organização Não Governamental), politicamente contestados (Terceiro Setor); ou de referências mais estatísticas do que identitárias (Fasfil), é de se saudar a emergência e crescente aceitação de um termo ética e politicamente denso em significado”<sup>16</sup>.

Outro debate, como se vê, ainda não refletido no campo da comunicação de massa.

### Referência às organizações do setor

Referência	Jornais de alcance nacional	Jornais de âmbito regional	Total dos jornais	Total das revistas	TOTAL
Organização Não Governamental (ONG)	77,1%	74,9%	75,5%	83,3%	76,6%
Entidades	15,0%	16,5%	16,1%	6,2%	14,7%
Associações	4,6%	10,1%	8,5%	8,3%	8,5%
Fundações	4,4%	5,2%	5,0%	6,5%	5,2%
Institutos	4,4%	3,0%	3,4%	9,9%	4,3%
Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP)	4,3%	4,7%	4,5%	2,2%	4,2%
Organização Social (OS)	5,5%	2,7%	3,5%	0,3%	3,0%
Terceiro Setor	3,1%	3,0%	3,0%	1,9%	2,9%
Organização da Sociedade Civil (OSC)	2,7%	2,5%	2,6%	1,2%	2,4%

<sup>15</sup> Exemplos: Governo Federal, Banco Mundial, Open Forum, WINGS, Articulação D3 – Diálogo, Direitos e Democracia e Plataforma por um Novo marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil.

<sup>16</sup> ARMANI, 2014.

Movimento Social	2,2%	1,7%	1,9%	1,9%	1,9%
Filantrópicas	1,4%	0,7%	0,9%	0,9%	0,9%
Fundações e Associações sem Fins Lucrativos (Fasfil)	0,7%	0,8%	0,7%	0,3%	0,7%
Beneficentes	0,0%	0,4%	0,3%	0,0%	0,3%
Religiosas	0,2%	0,3%	0,3%	0,0%	0,3%
(de) Utilidade Pública Federal, Estadual ou Municipal (UPF, UPE, UPM)	0,2%	0,1%	0,1%	0,0%	0,1%
(com) Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social, Saúde e Educação (CEBAS)	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Outra	1,7%	2,9%	2,6%	1,9%	2,5%
Não foi possível identificar	0,0%	0,3%	0,2%	2,5%	0,5%

Questão permite marcação múltipla. O resultado final pode ser superior a 100%.

## Organizações da Sociedade Civil: definições possíveis

Como analisado por diversos estudiosos articulados no estudo de Armani (2014)<sup>1</sup>, sociedade civil remete a um lugar nas relações sociais, a um *locus* ético-político ocupado por sujeitos voluntários, sem fins lucrativos e autônomos, com voz própria e capacidade de ação independente, voltados a influenciar a sociedade segundo aquilo que percebem como sendo o interesse público e o bem comum.

Trata-se de uma grande heterogeneidade de atores civis, com formatos institucionais diversos, e de uma grande pluralidade de práticas e projetos políticos. E este conjunto de atores sociais são, com frequência, opostos entre si, atuando em diferentes espaços públicos e, via de regra, com seus próprios canais de articulação com os sistemas político e econômico<sup>2</sup>.

**CAMPO DE LUTA.** Em sua acepção geral, sociedade civil pode ser compreendida como um campo de disputa de interesses diversos, por meio de atores não estatais e não mercantis – o que se pode inferir da definição de alguns autores, como Gramsci, que a associa a um território de relações de poder, de ação política, de disputas de projetos de sociedade.

Na perspectiva democrático-participativa, sociedade civil seria constituída por setores organizados e heterogêneos, voltados a “assegurar o caráter público do Estado, por meio da participação e do controle social”, sendo um “terreno constitutivo da política”, onde se dá “o debate entre os interesses divergentes e a construção dos consensos provisórios que possam configurar o interesse público”<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Dagnino, 2006; Edwards, 2009.

<sup>2</sup> Dagnino, 2006.

<sup>3</sup> Dagnino, 2006.



### Acepções

“Comunidade” e “movimentos sociais” nos anos 70, sob a pressão dos regimes autoritários; “cidadania” e “sociedade civil”, com os processos de democratização da década de 80; “sem fins lucrativos e não governamental”, com suas múltiplas e inumeráveis expressões, nos últimos anos [anos 1990]. São palavras articuladoras, mais do que conceitos objetivos. Dizer “sociedade civil” supõe uma cultura democrática que ainda está por ser estabelecida (Fernandes, 1994).

## SEÇÃO 7



### ASPECTOS GERAIS DA COBERTURA

Como anteriormente mencionado, foram analisados minuciosamente 2.369 textos sobre as Organizações da Sociedade Civil<sup>17</sup> publicados nos 40 jornais e nas quatro revistas em foco – o que, por projeção, equivale a um universo de 24.540 notícias sobre o tema veiculadas nos diários brasileiros e a 325 notícias publicadas nas revistas entre janeiro de 2007 e dezembro de 2012.

De acordo com os dados coletados, proporcionalmente, os 5 diários de circulação nacional foram os que mais concederam espaço às temáticas referentes às OSCs. Eles são responsáveis por aproximadamente um quarto de todo o material analisado (24,7% dos textos). Os 35 veículos locais somam 61,0% e as revistas, 13,7%.

A diferença no comportamento editorial dos jornais de alcance nacional e regional fica ainda mais evidente com a análise do número de matérias publicadas por veículo. Conforme se observa nas tabelas *Quantidade média de notícias publicadas por tipo e região do veículo* e *Distribuição de notícias por veículo*, registradas a seguir, os jornais de alcance nacional publicaram em média 20 notícias sobre o tema por mês, ao passo que entre os de âmbito regional/local esse número se limita a oito matérias. As revistas publicaram em média uma matéria por mês, ou a cada quatro edições.

“A grande imprensa não é aquele bloco monolítico fechado, ele é cheio de aberturas e de furos, e as ONGs tem que nos procurar para trabalhar nesses espaços e construir as parcerias. Esses espaços existem, mãos à obra!”  
(Cristina Serra, repórter especial da TV Globo).

É importante observar as variações de comportamento dos diferentes blocos de veículos, para melhor compreender e contribuir com a qualificação do debate público sobre questões socialmente relevantes. Apesar dos noticiários em geral terem similaridades significativas, a esfera da comunicação de massa não é um bloco homogêneo. No mínimo, é um bloco com frestas, por onde podem circular narrativas contra-hegemônicas impactantes e transformadoras, como observado por liderança do campo.

<sup>17</sup> Considerando os critérios de seleção descritos na *Introdução*.

**Quantidade média de notícias publicadas, por tipo e região do veículo**

Tipo e região do veículo	Estimativa por veículo (2007/2012)	Estimativa anual, por veículo	Estimativa mensal, por veículo
Jornais	614	102	9
Sul	564	94	8
Sudeste	556	93	8
Norte	286	48	4
Nordeste	574	96	8
Centro Oeste	384	64	5
Circulação Nacional	1.404	234	20
Revistas	81	14	1

**Distribuição de notícias por veículo**

Veículos	%
Jornais de circulação nacional	24,7
O Globo - BR	6,4
Folha de S. Paulo - BR	5,7
O Estado de S. Paulo - BR	5,6
Correio Braziliense - BR	5,1
Valor Econômico - BR	1,9
Jornais de âmbito regional	61,6
Jornal do Commercio - PE	3,8
Gazeta do Povo - PR	3,5
Estado de Minas - MG	3,3
Diário do Nordeste - CE	3,2
A Tarde - BA	3,1
Diário de Pernambuco - PE	3,1
Hoje em Dia Online - MG	2,8
Paraná Online - PR	2,6
O Liberal - PA	2,5
Zero Hora - RS	2,4
Folha de Pernambuco - PE	2,2
Jornal de Brasília - DF	1,9
O Povo - Ceará - CE	1,9
Jornal do Brasil - RJ	1,9
Jornal do Estado Online - PR	1,9
A Gazeta - MT	1,8
Jornal Pequeno - Online - MA	1,8
Diário Catarinense - SC	1,7
O Tempo - MG	1,7
O Estado do Maranhão - MA	1,5
Diário de Cuiabá - MT	1,4
Diário de Natal - RN	1,4
A Gazeta - ES	1,3

O Popular – GO	1,1
A Notícia – SC	1,0
Tribuna do Norte – RN	0,9
Diário do Amapá Online – AP	0,8
O Dia – RJ	0,8
Jornal do Dia Online – AP	0,8
O Mossoroense – RN	0,8
Correio do Povo – RS	0,7
A Gazeta do Acre Online – AC	0,6
O Progresso – MS	0,6
Gazeta do Oeste Online – RN	0,5
A Crítica – AM	0,3
Revistas	13,7
Revista Época	5,6
Revista Carta Capital	3,5
Revista IstoÉ	2,8
Revista Veja	1,8
TOTAL	100,0

### Aspectos jornalísticos

Como visto, a avaliação da cobertura noticiosa sobre determinado assunto é realizada a partir de referenciais vinculados especificamente ao campo em foco – neste caso, as Organizações da Sociedade Civil. Entretanto, há parâmetros comuns às diferentes temáticas e setores, que auxiliam a avaliar qualidade dessas narrativas. São parâmetros mais próximos da esfera jornalística, como o tipo de texto (reportagem, editorial) e a quantidade de fontes empregadas na construção da notícia, entre outros.

Alguns desses parâmetros serão expostos a seguir, com o intuito de ampliar o leque de perspectivas de avaliação da qualidade técnica do noticiário sobre este importante setor da estrutura democrática brasileira. E como demonstra a tabela *Tipo de texto*, as questões vinculadas às OSCs são apresentadas, em sua ampla maioria, no formato de reportagem (90,7%). Os textos com conteúdos opinativos (entrevistas, enquetes, editoriais, artigos e colunas/notas assinadas,) somam 9,3% do total, sendo que os editoriais contribuem com apenas 1,3%.

O resultado não foge à tendência identificada pela ANDI em outros estudos, nos quais, em geral, há um predomínio dos textos informativos (reportagens) sobre os opinativos, o que se coaduna com a função e as práticas jornalísticas. O pequeno percentual desses conteúdos de opinião, porém, emite significados. E um deles aponta para a pouca importância que os macropoderes do campo da comunicação dão às temáticas relacionadas às Organizações da Sociedade Civil.

Para se ter uma ideia da exiguidade desse tipo de texto e seus significados, na pesquisa *Imprensa e Racismo*<sup>18</sup>, realizada em 2012 pela ANDI, 32,1% do noticiário era composto por conteúdos opinativos – o que não significa dizer que o inte-

<sup>18</sup> ANDI, 2012.

resse revelado, notadamente, pelos empresários de comunicação, seja positivo. Na referida pesquisa, os conteúdos opinativos eram majoritariamente compostos por posicionamentos contrários às políticas públicas estruturadas para enfrentar o racismo no Brasil.

### Tipo de texto

Tipo de texto	Jornais de alcance nacional	Jornais de âmbito regional	Total dos jornais	Total das revistas	TOTAL
Reportagem	89,1%	91,9%	91,1%	88,0%	90,7%
Artigo assinado	4,4%	3,0%	3,4%	1,2%	3,1%
Coluna ou notas de colunas assinadas	2,1%	2,1%	2,1%	4,9%	2,5%
Entrevista	3,1%	1,5%	2,0%	4,6%	2,3%
Editorial	1,2%	1,4%	1,3%	1,2%	1,3%
Enquete	0,2%	0,1%	0,1%	0,0%	0,1%
TOTAL	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

### Parâmetro de precisão

Um parâmetro importante nesse tipo de pesquisa é a dimensão da cobertura, ou seja, o espaço concedido, direta ou indiretamente, à esfera ou tema em foco – o que serve para avaliar a precisão dos dados coletados e analisados.

Isso porque os temas e/ou esferas podem ter sido citados muito superficialmente nos textos, o que aumentaria a margem de erro sobre a natureza dos dados coletados e analisados. No caso do noticiário sobre as OSCs, observa-se que em 62,0% das matérias analisadas a dimensão é alta, ou seja, o tema é o foco central da notícia.

Em 25,0% dos casos, a dimensão é média – ou seja, o tema é parte importante do fato que está sendo reportado ou interpretado, ocupando mais de dois parágrafos, ou uma retranca da matéria, mas não chega a ser o seu foco central.

Em outros 12,8%, o tema aparece de maneira lateral, mas ocupando um número suficiente de parágrafos (um ou dois) para ser inserido, com boa margem de segurança, na análise (ver tabela *Dimensão da cobertura*).

### Dimensão da cobertura

Dimensão	Jornais de alcance nacional	Jornais de âmbito regional	Total dos jornais	Total das revistas	TOTAL
Mínima-Média	13,5%	11,2%	11,9%	18,8%	12,8%
Média	26,2%	24,0%	24,6%	28,4%	25,2%
Alta	60,3%	64,7%	63,5%	52,8%	62,0%
TOTAL	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

## Cobertura sem densidade

Outro referencial que ajuda a mensurar a qualidade do texto jornalístico é o nível de abordagem, ou seja, se a narrativa é factual, contextual, contextual explicativa, avaliativa ou propositiva. Parte-se do princípio que uma narrativa meramente factual agrega menos valor que um registro contextual, ganhando em densidade quando apresenta o contexto e o explica, mais ainda quando avalia os fatos expostos e propõe soluções para os problemas/questões noticiados.

E os números registrados na tabela *Nível de abordagem* indicam que a maior parte da cobertura sobre as Organizações da Sociedade Civil foi contextual – ou seja, os textos em geral explicam um fato/assunto ou as razões que levaram à sua ocorrência, trazendo informações que facilitam o entendimento do leitor, mas não avançam para um debate mais qualitativo, com maior teor explicativo, avaliativo ou propositivo.

Há que se considerar, ainda, o fato de que esse contexto “capturado” pela pesquisa está estreitamente vinculado ao modo individualizado da cobertura – característica esta determinante, e já exposta nesta publicação. Em outras palavras, o contexto refere-se, em sua maioria, à ação desta ou daquela organização enfocada pelas matérias, e não ao campo do qual as OSCs fazem parte, o que relativiza ainda mais a qualidade técnica do noticiário analisado. De acordo com os dados:

- 64,0% das matérias dos jornais apresentam uma abordagem contextual, sem diferenças significativas entre veículos de alcance nacional e regional. Nas revistas, esse percentual cai para 53,4%, o que se justifica pelo aumento do número de textos com teor explicativo, que se utilizam de um número maior e mais variado de fontes, oferecem informações de fundo e textos auxiliares (32,4% contra 13,3% dos jornais impressos);
- A abordagem factual, na qual a notícia restringe-se à descrição de um fato ou assunto objetivo, está presente em 15,1% dos textos. Apenas nas revistas essa porcentagem é menor, de apenas 4,6% das notícias analisadas;
- As revistas se destacam ainda pelo maior percentual de textos avaliativos (7,4%), contra 4,5% dos jornais.
- Em ambos os grupos, entretanto, é mínimo o conjunto de matérias que avançam para uma abordagem mais estratégica: o índice de textos propositivos está pouco acima de 2%.

## Nível de abordagem

Abordagem	Jornais de alcance nacional	Jornais de âmbito regional	Total dos jornais	Total das revistas	TOTAL
Contextual	64,1%	66,2%	65,6%	53,4%	64,0%
Factual	14,9%	17,5%	16,7%	4,6%	15,1%
Contextual explicativo	13,3%	10,1%	11,0%	32,4%	13,9%
Avaliativo	5,3%	4,2%	4,5%	7,4%	4,9%
Propositivo	2,4%	2,0%	2,1%	2,2%	2,1%
TOTAL	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%



## Fontes de informação

As fontes de informação - quantidade e tipo - são mais um parâmetro que auxilia a análise da qualidade técnica da cobertura noticiosa. Textos com maior número de fontes, mais diversificadas e com opiniões divergentes tendem a uma maior densidade jornalística. No noticiário sobre as OSCs, 81,9% dos textos pesquisados trazem fontes de informação (80,7% do universo total de jornais e 89,5% de revistas). Porém, em somente 15,7% há opiniões divergentes, como demonstra a tabela *Opiniões/informações divergentes na matéria*.

Dentro desse recorte, os atores do campo das Organizações da Sociedade Civil são os mais ouvidos pelos jornalistas: 55,3% das matérias citam fontes do setor - o que se coaduna com a natureza da pesquisa (ver tabela *Fontes de informação*). Em seguida, vêm os poderes públicos, consultados em 36,6% das matérias nas quais há fonte ouvida. A sociedade civil em geral surge em terceiro lugar, com 22,3%.

## Opiniões/informações divergentes na matéria

Menciona?	Jornais de alcance nacional	Jornais de âmbito regional	Total dos jornais	Total das revistas	TOTAL
Sim	15,2%	13,6%	14,1%	25,9%	15,7%
Não	84,8%	86,4%	85,9%	74,1%	84,3%
TOTAL	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

## Fontes de informação

Fontes citadas/ouvidas	Jornais de circulação nacional	Jornais de âmbito regional	Total dos jornais	Total das revistas	TOTAL
Poderes públicos	32,7%	36,9%	35,7%	42,1%	36,6%
Executivo Federal (exceto os explicitados abaixo)	5,5%	4,8%	5,0%	8,6%	5,6%
Controladoria Geral da União - CGU	1,6%	1,7%	1,7%	3,4%	2,0%
Advocacia Geral da União - AGU	0,8%	0,2%	0,4%	0,3%	0,4%
Secretaria Geral da Presidência da República	1,6%	0,4%	0,8%	0,0%	0,7%
Casa Civil	0,4%	0,2%	0,2%	0,7%	0,3%
Ministério dos Esportes	1,0%	1,3%	1,2%	1,7%	1,3%
Ministério da Justiça	1,4%	0,8%	1,0%	2,4%	1,2%
Ministério da Saúde	0,6%	0,3%	0,4%	0,7%	0,5%
Ministério do Turismo	1,0%	0,3%	0,5%	0,0%	0,4%
Ministérios da Educação	0,4%	0,1%	0,2%	1,4%	0,4%
Secretaria de Direitos Humanos - SDH	0,6%	0,2%	0,3%	0,7%	0,4%
Ministério do Desenvolvimento Social	0,6%	0,2%	0,3%	0,0%	0,3%
Ministério do Planejamento	0,2%	0,3%	0,2%	0,0%	0,2%

Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial - SEPPIR	0,2%	0,1%	0,1%	0,0%	0,1%
Ministério da Fazenda	0,0%	0,0%	0,0%	0,3%	0,1%
Outros ministérios	3,2%	1,5%	2,0%	4,5%	2,4%
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada	0,0%	0,0%	0,0%	0,3%	0,1%
Outras instituições de pesquisas governamentais (ex.: INEP)	0,6%	0,3%	0,4%	0,7%	0,5%
Poder Judiciário	2,2%	3,2%	2,9%	6,2%	3,4%
Legislativo Federal	4,6%	6,6%	6,0%	10,7%	6,7%
Legislativo Estadual	1,2%	2,8%	2,3%	1,4%	2,2%
Legislativo Municipal	0,6%	1,5%	1,2%	1,4%	1,2%
Ministério Público	2,6%	3,5%	3,2%	5,2%	3,5%
Governos estaduais	4,6%	6,0%	5,6%	6,6%	5,7%
Governos municipais	2,2%	5,0%	4,2%	3,4%	4,1%
Empresas estatais	2,0%	1,2%	1,5%	2,1%	1,5%
Outros órgãos governamentais	1,6%	1,9%	1,8%	2,1%	1,9%
Órgãos internacionais	4,8%	3,1%	3,6%	4,5%	3,8%
Organismos internacionais	3,0%	1,5%	1,9%	3,4%	2,2%
Governos estrangeiros	2,2%	2,0%	2,1%	1,4%	2,0%
Especialistas e comunidade científica	17,0%	13,7%	14,7%	25,9%	16,3%
Especialistas e pesquisadores	12,9%	11,2%	11,7%	19,3%	12,8%
Universidades/instituições de pesquisa	5,3%	3,2%	3,8%	10,3%	4,8%
Setor privado	7,9%	4,5%	5,5%	10,7%	6,3%
Empresas não estatais	6,3%	3,7%	4,5%	8,6%	5,1%
Associações setoriais de empresários	2,2%	0,9%	1,3%	2,4%	1,4%
Conselhos de políticas públicas e de defesa de direitos	1,4%	1,0%	1,1%	1,4%	1,1%
Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente - Conanda	0,0%	0,3%	0,2%	0,0%	0,2%
Conselhos municipais (com exceção dos citados)	0,0%	0,3%	0,2%	0,0%	0,2%
Conselhos estaduais (com exceção dos citados)	0,0%	0,1%	0,1%	0,3%	0,1%
Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - Consea	0,0%	0,1%	0,1%	0,0%	0,1%
Outros conselhos	1,4%	0,3%	0,6%	1,0%	0,7%
Organizações da Sociedade Civil	56,2%	55,4%	55,7%	53,1%	55,3%
Organizações relacionadas ao meio ambiente	11,7%	9,2%	9,9%	11,4%	10,1%
Organizações relacionadas a crianças e adolescentes	6,3%	8,5%	7,8%	7,9%	7,8%

Organizações relacionadas à juventude	2,0%	1,2%	1,5%	2,4%	1,6%
Organizações relacionadas a pessoas com deficiência/ acessibilidade	1,4%	1,1%	1,2%	2,8%	1,4%
Organizações relacionadas às mulheres (exceto quando se referir a direito sexuais e reprodutivos)	0,8%	1,0%	0,9%	1,7%	1,0%
Organizações relacionadas aos LGBTs	0,8%	0,8%	0,8%	0,7%	0,8%
Organizações relacionadas a comunidades quilombolas, indígenas e povos tradicionais	0,2%	0,6%	0,5%	0,7%	0,5%
Organizações de defesa de direitos sexuais e reprodutivos	0,0%	0,2%	0,1%	2,1%	0,4%
Organizações relacionadas a questões raciais/ discriminação	0,4%	0,4%	0,4%	0,3%	0,4%
Organizações relacionadas a idosos	0,2%	0,3%	0,3%	0,0%	0,3%
Outras Organizações da Sociedade Civil	33,7%	33,0%	33,2%	30,3%	32,8%
Sociedade civil em geral	21,8%	18,9%	19,7%	36,6%	22,3%
Cidadãos comuns	16,0%	14,5%	15,0%	30,7%	17,3%
Líderes comunitários	1,2%	1,6%	1,5%	2,1%	1,5%
Institutos e fundações empresariais	2,4%	1,1%	1,5%	1,0%	1,4%
Sindicatos e federações de trabalhadores	1,0%	1,1%	1,1%	2,8%	1,3%
Atores coletivos (Fóruns, redes, plataformas)	1,4%	1,2%	1,3%	0,7%	1,2%
Movimentos sociais	1,4%	0,3%	0,7%	2,4%	0,9%
Outros	8,9%	8,2%	8,4%	9,3%	8,6%
Não foi possível identificar	0,4%	1,3%	1,0%	1,7%	1,1%

Questão permite marcação múltipla. O resultado final pode ser superior a 100%. Válido apenas para as matérias que mencionam fontes (81,9% do total de textos pesquisados; 80,7% do universo total de jornais e 89,5% de revistas).

## SEÇÃO 8



### CONSIDERAÇÕES FINAIS

**A** análise acurada do noticiário sobre assuntos relacionados às Organizações da Sociedade Civil expõe muitos dos desafios a serem enfrentados por jornalistas e fontes de informação, para que a imprensa brasileira cumpra seu papel fundamental, de contribuir para a construção de uma sociedade menos desigual, pautada pelo respeito a direitos e guiada pelas regras da democracia.

São desafios vinculados a um conjunto complexo de questões – estas, concernentes tanto à esfera da comunicação quanto das OSCs. Como se pode inferir pelo conjunto de falas registrado nesta publicação, os problemas identificados na cobertura em foco abarcam desde aspectos relacionados à cultura profissional dos jornalistas a questões mais amplas, atreladas à estrutura sociopolítica e econômica do País.

Não são, portanto, desafios fáceis de serem superados. Mas há caminhos possíveis, e eles seguem o mesmo traçado dos problemas evidenciados. Como esboçado por lideranças sociais (ver o bloco de entrevistas registrado a seguir), a melhoria do noticiário sobre o tema passa por soluções mais pontuais, ligadas à (in)formação, mas deve ser buscada também na macroestrutura do campo da comunicação de massa.

Da construção de estratégias coletivas para a difusão de informações sobre o setor à democratização dos meios de comunicação, são várias as saídas apontadas, na perspectiva de ultrapassar os limites de um noticiário centrado em ações e organizações específicas para ampliar, aprofundar e fortalecer o debate público sobre a regulação do setor – portanto, sobre a consolidação do Estado democrático de direito.

E isso não é tarefa apenas para os jornalistas, mas para as fontes de informação também.

---

O que eles/elas propõem para...  
**a melhoria do noticiário sobre o tema**

#### **Vera Masagão**

Diretora executiva da Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais (ABONG).

*Certamente temos que avançar muito para desfazer mitos e preencher lacunas de informação. Isso é um trabalho que as próprias organizações da sociedade civil têm que fazer:*

*buscar aliados entre os profissionais da comunicação, explicar como trabalham, como se financiam, quais suas causas.*

*Organizações intermediárias, como a ABONG (Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais) e o GIFE (Grupo de Institutos, Fundações e Empresas), também podem cumprir um papel importante, pois podem pautar o setor, de forma geral, e não apenas a ação de uma ou outra organização em particular.*

*Penso que está crescendo a consciência das organizações que defendem direitos sobre a importância da comunicação. Mas é claro que muitas não têm recursos para profissionalizar as ações de comunicação, contratar jornalistas e outros profissionais dedicados a esse diálogo com o público e com os meios de comunicação. Daí a importância de se pensar em estratégias coletivas.*

### **Daniela Nogueira**

Ombudsman do jornal O Povo

*Creio que falta uma conscientização dos profissionais da mídia quanto à atuação das OSCs. Muitas pessoas associam apenas a instituições religiosas ou assistencialistas. A atividade é bem mais ampla e inclui variados temas, mas ainda precisa ser mais bem difundida entre os profissionais da mídia. Deve-se investir nessa formação, a fim de educar os jornalistas sobre o valor das OSCs, para que eles tenham um olhar diferenciado em todo o processo - desde a sugestão de pauta até a cobertura efetiva.*

*A relação mídia - OSCs ainda é permeada por muito preconceito. Damos mais visibilidade às pautas negativas que envolvem alguma OSC, por exemplo, em vez de priorizarmos as mudanças que uma OSC gerou em determinada comunidade. Precisamos mostrar à mídia (e, conseqüentemente, ao público leitor) que estamos tratando de um universo muito maior, que não se resume a organizações de apenas um caráter, mas de um leque de abrangência que vai desde o social, passa pelo cultural e chega ao político.*

### **Átila Roque**

Diretor executivo da Anistia Internacional Brasil

*O maior problema que vejo é a baixa compreensão da mídia em geral (com algumas honrosas exceções de parte de alguns profissionais capazes de separar alhos e bugalhos) sobre a diversidade da chamada sociedade civil brasileira. Por outro lado, acho que isso também reflete certo grau de despreparo nas organizações da sociedade civil sobre como produzir suas mensagens e informações para a imprensa.*

*Em geral, prevalece certo preconceito sobre o “olhar do jornalista” ou a “linguagem simplificada” da imprensa. Melhorar esse déficit de conhecimento dos dois lados (especialmente através de um maior engajamento de profissionais de imprensa em atividades focadas na comunicação com organizações da sociedade civil) daria uma grande ajuda na melhoria do relacionamento com a imprensa.*

*Mas isso não deve criar ilusões sobre outro tipo de dificuldade que se estabelece a partir da força dos interesses econômicos e políticos que existem nos grandes grupos de mídia que controlam a maior parte dos meios no Brasil. Por isso que acredito que investir na comunicação profissional através da mídia digital é um passo fundamental para as organizações da sociedade civil, especialmente aquelas que lidam com os temas de direitos humanos.*





## SEÇÃO ESPECIAL

### Evolução do conceito

*Esta Seção Especial foi criada com o propósito de ampliar as informações sobre o contexto em que se inserem as Organizações da Sociedade Civil, contribuindo, deste modo, para qualificar o debate público sobre esta esfera de poder, conhecimento e ação. Extraído de estudo produzido por Domingos Armani<sup>19</sup> e adaptado a esse objetivo, o texto abaixo contém elementos que, a partir da evolução do conceito que identifica o conjunto heterogêneo das organizações do setor, auxiliam a compreensão sobre o modo de operação e seu impacto sobre a sociedade – e o sistema democrático brasileiro.*

Organizações da Sociedade Civil é termo relativamente recente e, como ponderam alguns historiadores, está em fase de consolidação, substituindo conceitos que buscaram, ao longo do tempo, referenciar o campo de associativismo cidadão, como ONGs, Terceiro Setor, Setor Social, Fundações Privadas e Associações sem Fins de Lucro (Fasfil), para citar alguns dos mais recentes, e refletidos no noticiário.

Mas, como será exposto mais adiante, há diversas outras designações, com abrangência e sentido vinculados a circunstâncias históricas, tais como Movimentos Populares, Movimentos Sociais, Movimentos Sociais do Campo, Movimentos Sociais Urbanos, Movimento Comunitário e Centros de Educação Popular – ou Centros de Assessoria.

Foram definições socialmente construídas e legitimadas para organizar identidades individuais e coletivas no campo de ação do setor em foco. Identidades que não se constituem e definem no vácuo, mas de forma relacional, em contextos de disputas e conflitos, uma vez que “formular uma identidade implica o reconhecimento de uma semelhança em um sistema de diferenças” (Kofes, 1990).

**CENTROS DE ASSESSORIA.** Entre os anos 1960-1970, alguns dos atores sociais mais fortes e articulados na ainda incipiente sociedade civil brasileira eram os sindicatos, as organizações estudantis, as ligas camponesas, os movimentos populares, as organizações pastorais e as entidades de mídia independente, segundo Gohn (2008), Sader (1988) e Scherer-Warren (1993).

Entre 1970-1980, surgiram novos grupos e associações, nem sempre formalmente constituídos, envolvidos no trabalho social nas periferias e favelas urbanas e

<sup>19</sup> ARMANI, 2014.

nas comunidades rurais, cumprindo papéis de mediação, apoio e serviço aos setores populares. Eram os Centros de Educação Popular, ou Centros de Assessoria (Fernandes, 1994; Landim, 1993 e 1998).

**RESISTÊNCIA.** Eram designações “propositalmente genéricas”, com o fim de disfarçar o caráter de catalisadores e apoiadores das redes sociais que se formaram em torno de instituições como a Igreja Católica, os partidos políticos (clandestinos e oficiais), os grupos de esquerda, a academia e outras organizações sociais - na concepção de historiadores, um “campo ético-político” de resistência ao regime militar.

Termos como Centro de Educação Popular tinham a qualidade de afirmar de forma positiva o caráter das organizações. Ao referir ao educativo (‘Educação Popular’), destacavam o compromisso com a educação emancipatória inspirada por Paulo Freire; pelo recorte social (‘Popular’), demonstravam seu lugar, seu público, seu compromisso, o ponto de leitura da realidade.

**ONGs.** Na passagem dos anos 1980 para os anos 1990, com o advento da democratização, principalmente, os termos foram cedendo lugar à referência às Organizações Não Governamentais (ONGs), termo usado no cenário internacional para identificar organizações autônomas e sem fins lucrativos na sociedade civil comprometidas com a defesa de causas sociais relevantes.

E veio ao encontro da necessidade sentida pelos Centros, no final dos anos 80, de serem reconhecidos como sujeitos sociais autônomos, diferenciados dos movimentos sociais, a quem, até então, tinham estado “a serviço”. E a conexão dos Centros brasileiros com o cenário internacional exerceu influência nesta mudança, uma vez que boa parte deles mantinha relações com ONGs europeias.

A primeira geração de ONGs brasileiras foi gerada, sobretudo, pelos Centros de Assessoria dos anos 1960, 70 e 80. Mas a segunda, surgida na década de 1990, estabelecia uma diferença importante em relação às anteriores: o perfil de incidência política associado a um forte lastro técnico-profissional, sem ter como objetivo direto, necessariamente, o fortalecimento do poder e da participação popular (Teixeira, 2003).

**TERCEIRO SETOR.** A definição de Terceiro Setor surgiu nos anos 1990, também vinculada ao contexto internacional. E entrou em voga a partir do Programa Comunidade Solidária, no início do governo do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995), calcado em ideias-força como parceria, capital social, solidariedade, voluntariado e responsabilidade social (Almeida, 2006).

A partir do apoio governamental e da adesão crescente de setores importantes da sociedade civil, a denominação ganhou



### **Abong**

A Associação Brasileira de ONGs (Abong) foi criada em agosto de 1991, quando aconteceu o 1º Encontro Internacional de ONGs e Agências do Sistema das Nações Unidas, no Rio de Janeiro.

legitimidade e disseminou-se. Favoreceu a adesão ao termo, também, o fato de o espaço de “definição genérica e aglutinadora para as organizações” do campo estar relativamente vazio, com a crescente vinculação do termo ONG a um grupo determinado de organizações sociais com perfil político-militante.

**RESPONSABILIDADE SOCIAL EMPRESARIAL.** Entretanto, no final dos anos 90, o Terceiro Setor experimentou mudanças: um “renovado tipo de protagonismo empresarial” passou a ocupar lugar de destaque no interior do Terceiro Setor (Almeida, 2006, p. 120). Tratava-se do ascendente movimento de Responsabilidade Social, que vinha se mobilizando e se institucionalizando no País.

Momentos importantes nesse processo foram a criação do GIFE (Grupo de Institutos, Fundações e Empresas), em 1995, focado na promoção do conceito de investimento social privado e, em 1998, do Instituto ETHOS, voltado à promoção da Responsabilidade Social Empresarial. Mas o conceito Terceiro Setor trazia uma limitação relevante, que motivou a aglutinação de entidades em torno de uma nova identidade coletiva.

Isso porque o termo carregava a ideia de um setor altruísta, voltado a fazer o bem, focado em parcerias, e livre de diferenças e conflitos, implicando em certa despolitização dos atores, das relações e dos interesses em jogo – o que poderia favorecer o risco de perda do perfil crítico e político inerente à condição de atores autônomo da sociedade civil (Dagnino, 2006; Edwards, 2009; Gohn, 2000).

**OSCs.** A necessidade de aperfeiçoar o marco legal das organizações sociais (cujo primeiro movimento se deu na segunda metade dos anos 1990, culminando com a Lei das OSCIPs / Lei 9.790/99), associado à oportunidade de renová-lo durante a gestão do presidente Lula e, mais recentemente, da presidenta Dilma Rousseff, proporcionaram as condições para que diferentes campos identitários na sociedade civil viessem a dialogar e se articular em torno do tema.

Tal processo, associado ao uso crescente do termo OSCs, por instituições e redes internacionais,<sup>20</sup> e à crescente delimitação de sentido dos termos então em voga no Brasil, especialmente ONGs e Terceiro Setor, favoreceu a referência compartilhada ao conceito de Organizações da Sociedade Civil.

**Adesão.** Como analisam alguns estudiosos, uma das vantagens da terminologia é a referência mesma à sociedade civil. “Depois de tantos anos de uso de termos gerais indiretos (Centros de Assessoria), negativos (Organização Não Governamental), politicamente contestados (Terceiro Setor) ou de referências mais estatísticas do que identitárias (Fasfil), é de se saudar a emergência e crescente aceitação de um termo ética e politicamente denso em significado<sup>21</sup>”.

A ampla adesão ao conceito é também creditada a fato de que o termo valoriza as diferenças entre subcampos identitários específicos (ONGs, Terceiro Setor, movimentos sociais, cooperativismo, instituições filantrópicas, entidades de assistência social, responsabilidade social, etc.), e, concomitantemente, favorece o mútuo reconhecimento e a convergência em torno de um ideário democrático e republicano.

<sup>20</sup> Por exemplo: Governo Federal, Banco Mundial, Open Forum, WINGS, Articulação D3 – Diálogo, Direitos e Democracia, Plataforma por um Novo marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil.

<sup>21</sup> ARMANI, 2014.



## Referências bibliográficas

ABONG. *Sustentabilidade das Ongs no Brasil: acesso a recursos privados*. Rio de Janeiro: ABONG, 2010.

ABONG. Acesso das organizações de defesa de direitos e de bens comuns aos fundos públicos federais. São Paulo: ABONG, 2012. Disponível em: <<http://www.abong.org.br/fundospublicos/>>. Acesso em: 17 nov. 2014.

ABONG. *O dinheiro das ONGs: como as organizações da sociedade civil sustentam suas atividades – e porque isso é fundamental para o Brasil*. Brasília: ABONG, 2014. Disponível em: <[www.abong.org.br/download.php?id=7178](http://www.abong.org.br/download.php?id=7178)>. Acesso em: 17 nov. 2014.

ANDI. *Imprensa e racismo: uma análise das tendências da cobertura jornalística*. Brasília: ANDI, 2012. Disponível em: <[http://www.andi.org.br/sites/default/files/Imprensa-e-Racismo\\_FINAL\\_14dez-2012.pdf](http://www.andi.org.br/sites/default/files/Imprensa-e-Racismo_FINAL_14dez-2012.pdf)>. Acesso em: 17 nov. 2014.

ARMANI, Domingos. *Mobilizar para transformar: a mobilização de recursos nas organizações da sociedade civil*. São Paulo: Peirópolis; Recife: Oxfam, 2008.

ARMANI, Domingos. *Organizações da sociedade civil: porque a sociedade precisa delas*. Brasília: 2014.

BOBBIO, Norberto. *O filósofo e a política: antologia*. Tradução César Benjamin. Rio de Janeiro: Contraponto, 2003.

BOURDIEU, Pierre. *O poder simbólico*. 8. ed. Tradução de Fernando Tomaz. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.

BRASIL. Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007. Dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6170.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6170.htm)>. Acesso em: 17 nov. 2014.

BRASIL. Decreto nº 7.568, de 16 de setembro de 2011. Altera o Decreto no 6.170, de 25 de julho de 2007, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, o Decreto no 3.100, de 30 de junho de 1999, que regulamenta a Lei no 9.790, de 23 de março de 1999, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7568.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7568.htm)>. Acesso em: 17 nov. 2014.

BRASIL. Ministério da Saúde. *A construção do SUS: histórias da Reforma Sanitária e do Processo Participativo*. Ministério da Saúde, Secretaria de Gestão Estratégica e Participativa. Brasília: Ministério da Saúde, 2006. Disponível em: [http://portal.saude.gov.br/portal/arquivos/pdf/construcao\\_do\\_SUS.pdf](http://portal.saude.gov.br/portal/arquivos/pdf/construcao_do_SUS.pdf). Acesso em 17 nov. 2014.

BRASIL. Casa Civil da Presidência da República. Portaria Interministerial nº 392, de 23 de abril de 2012. Disponível em: <[http://www.lex.com.br/legis\\_23239423\\_PORTARIA\\_INTERMINISTERIAL\\_N\\_392\\_DE\\_23\\_DE\\_ABRIL\\_DE\\_2012.aspx](http://www.lex.com.br/legis_23239423_PORTARIA_INTERMINISTERIAL_N_392_DE_23_DE_ABRIL_DE_2012.aspx)>. Acesso em: 17 nov. 2014.

CENDHEC. *Sistema de Garantia de Direitos: um caminho para a proteção integral*. Recife: Cendhec, 1999.

DAGNINO, Evelina; OLVERA, Alberto J.; PANFICHI, Aldo (orgs.). *A disputa pela construção democrática na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra; Campinas: Unicamp, 2006.

EDWARDS, Michael. *Civil society*. Cambridge: Polity Press, 2009.

PLATAFORMA POR UM NOVO MARCO REGULATÓRIO PARA AS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL. Primeira contribuição da Plataforma das OSCs para o Processo de Regulamentação da Lei nº 13.019/2014. Brasília, agosto de 2014. Disponível em: <[https://observatoriosc.files.wordpress.com/2014/09/proposta\\_regulamentac3a7c3a3o\\_lei13019\\_plataformamrosc\\_final.pdf](https://observatoriosc.files.wordpress.com/2014/09/proposta_regulamentac3a7c3a3o_lei13019_plataformamrosc_final.pdf)>. Acesso em: 13 nov. 2014.

SECRETARIA-GERAL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2012. Relatório *Final do Grupo de Trabalho Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil*: anexo III. Brasília, julho de 2012. Disponível em: <<http://www.secretariageral.gov.br/atuacao/mrosc/historico-1/anexo-3>>. Acesso em: 17 nov. 2014.

SODRÉ, Muniz. *O social irradiado: violência urbana, negrotresco e mídia*. São Paulo: Cortez, 1992.

Apoio:



Fundação Grupo Esquel Brasil  
Novas alternativas para o Desenvolvimento Sustentável



PELO IMPACTO DO INVESTIMENTO SOCIAL



Realização:



Comunicação e Direção

Em parceria com:



Organizações da Sociedade Civil  
Nossa bandeira é o Brasil

Patrocínio:

